La participación de las mujeres en los sistemas de justicia en América Latina

Diciembre de 2021

Documento regional elaborado por
Núcleo de Estudios Interdisciplinarios
en torno a la Desigualdad y Derechos Humanos
de la Universidad Austral de Chile
con el apoyo del grupo *Mujeres por la Justicia*

ACIJ por la igualdad y la justicia
BE JUST - Believe in Justice -
Fundación Construir
cij Comisión Internacional de Juristas
DERECHOS Y JUSTICIA OBSERVATORIO
TRIBUNA CONSTITUCIONAL
FORO DE JUSTICIA COSTA RICA
FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA
DPLF Due Process of Law Foundation
idl JUSTICIA VIVA
KONRAD ADENAUER STIFTUNG
ESTADO DE DERECHO · LATINOAMÉRICA

La participación de las mujeres en los sistemas de justicia en América Latina

Diciembre de 2021

Documento regional elaborado por Núcleo de Estudios
Interdisciplinarios en torno a la Desigualdad y Derechos Humanos
de la Universidad Austral de Chile
con el apoyo del grupo *Mujeres por la Justicia*

Contenido

PRÓLOGO 3

ANTECEDENTES 8

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO 11

CONTEXTO INSTITUCIONAL 15

Argentina 15

Bolivia 17

Colombia 19

Costa Rica 22

Chile 26

Ecuador 29

El Salvador 33

Guatemala 36

México 41

Perú 44

RESULTADOS Y HALLAZGOS SOBRE BARRERAS DE GÉNERO 49

La división sexual del trabajo y el cuidado 49

Redes de poder y sistemas de selección y nombramiento 52

La desconfianza femenina frente a la objetividad de los sistemas de nombramiento 53

La provisionalidad y el interinato 55

El sistema de elección popular y el jaque a la paridad 56

El rol de las redes informales, el clientelismo y la corrupción 57

Sistemas de selección, nombramientos y desempeño basados en un mérito generizado 58

La entrevista y sus usos 61

Instrumentalización de la igualdad de género y violencia política 62

El acoso sexual y sexista 63

Los estereotipos 65
La solidaridad femenina y el rol de las redes profesionales feministas 67
HALLAZGOS: BUENAS PRÁCTICAS 69
Argentina 69
Bolivia 70
Colombia 70
Costa Rica 71
Chile 71
Ecuador 73
El Salvador 74
Guatemala 74
México 75
Perú 76
CONCLUSIONES 77
RECOMENDACIONES GENERALES 81
DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA
Argentina 83
Bolivia 91
Colombia 95
Costa Rica 101
Chile 109
Ecuador 115
El Salvador 121
Guatemala 128
México 135
Perú 140

Prólogo

Quienes promovemos los sistemas de justicia independientes y democráticos en América Latina presenciamos, desde hace más de una década, el avance lento, pero sostenido, de la participación de mujeres en los sistemas de justicia de la región. Más mujeres en los poderes judiciales, fiscalías y defensorías públicas, según las cifras generales, así como la llegada de algunas de ellas a las presidencias de las cortes y a las fiscalías generales parece una consecuencia natural de la feminización de la profesión legal, y de la apertura de la función pública y de algunos espacios de poder a las mujeres, una conquista de la lucha histórica del movimiento feminista.

Los sistemas de carrera parecen ser los mejores aliados de las mujeres. La profesionalización, los mecanismos de evaluación objetivos, y la neutralidad con que las normas y los reglamentos describen los requisitos para ser juez/a o fiscal han permitido que muchas mujeres puedan acceder y desarrollarse profesionalmente en estos espacios. En el caso de las altas cortes y de las altas fiscalías, los mecanismos de designación latinoamericanos suelen incorporar en mayor o menor medida algún componente político, por ejemplo, la intervención del parlamento o del ejecutivo en alguna de sus etapas, aun cuando la descripción de los procedimientos y de los perfiles sigue utilizando un lenguaje neutral. Pese a ello, pocas mujeres se postulan o son nominadas a estas altas posiciones, y muchas menos son elegidas. ¿Dónde está el problema?

Desde 2019, la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) viene promoviendo una reflexión en torno a este asunto, junto a expertas en materia de justicia en América Latina, quienes conforman el grupo *Mujeres por la Justicia*, que busca promover una aproximación a la independencia judicial desde una perspectiva sensible al género. Como observadoras experimentadas en los procesos más

importantes de la justicia en nuestros países, compartimos la convicción de que un análisis sobre los obstáculos para la participación de las mujeres en los sistemas de justicia no puede prescindir de la *experiencia* de quienes deben enfrentarlos: juezas, magistradas y fiscalas, en ejercicio y en retiro, pero también académicas y expertas de la sociedad civil que trabajan en este entorno.

¿Cómo es *ser mujer* dentro de la institucionalidad de la justicia? ¿Cómo se han logrado camuflar los sesgos y las asimetrías de género en mecanismos profesionalizados? ¿Cómo se expresan las inequidades de género en los marcos legales e institucionales de los poderes judiciales y las fiscalías, pero también en su cultura organizacional? Y, en el fondo, ¿es el aumento de la cantidad de mujeres dentro de la justicia, incluso en sus altas cortes, un indicador de que estamos progresando en el objetivo de construir sistemas de justicia que nos incluyan? Pese a la utilidad innegable de un análisis cuantitativo de la mayor presencia de las mujeres en estos espacios, el camino que hemos emprendido nos conduce a desafiar esa idea.

El informe identifica algunas dinámicas en las que vale la pena profundizar en posteriores trabajos, como el rol de la corrupción en los mecanismos de selección y nombramiento

El informe que presentamos es producto del trabajo conjunto de expertas, aliadas y aliados de diez países de la región; contiene un diagnóstico *cualitativo* basado en la experiencia concreta de las mujeres en la justicia, que identifica algunas importantes barreras de carácter institucional, estructural y cultural que impiden, dificultan o ralentizan el ingreso y el ascenso de las mujeres a posiciones de dirección o poder en los sistemas de justicia, pero que también podrían explican las razones que dificultan su permanencia en ellos.

Dicha investigación revela, entre otros hallazgos interesantes, que países cuyos textos constitucionales y legales han introducido cláusulas de paridad o representación equitativa en razón del género, no han sido necesariamente exitosos en aumentar de forma significativa la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo, o cuando dicho aumento se ha producido, esto no necesariamente ha significado la eliminación de las asimetrías de género que las afectan diferenciadamente desde el interior.

Asimismo, el informe identifica algunas dinámicas en las que vale la pena profundizar en posteriores trabajos, como el rol de la corrupción en los mecanismos de selección y nombramiento, y su impacto sobre la mayor o menor presencia de las mujeres en las altas cortes, así como la manipulación del discurso de género para la nominación y elección de mujeres en cargos directivos, que no redunda en la apertura de espacios para otras mujeres cualificadas, ni va acompañada de un compromiso real con la construcción de espacios equitativos e inclusivos. La forma diferenciada que adoptan la violencia política y el acoso de diversos tipos –sexual, sexista, laboral– experimentados por las mujeres en la justicia latinoamericana también fue uno de los aspectos destacados.

El primer apartado de la investigación describe brevemente sus antecedentes y el panorama regional, mientras que el segundo expone el objetivo y la metodología planteada, que incluyó la creación de espacios de encuentro y diálogo con más de un centenar de juezas, magistradas, exjuezas y exmagistradas, académicas y expertas con un trabajo relevante en el tema de investigación.

El tercer apartado precisa el contexto de cada uno de los diez países objeto de estudio –Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú–, destacando tanto la regulación constitucional, legal y de políticas públicas sobre igualdad de género en sus respectivos sistemas de justicia como algunas reglas de organización judicial y la descripción de los mecanismos de elección de altas autoridades. Asimismo, este apartado presenta un panorama cuantitativo de la presencia de mujeres en el sistema judicial de cada uno de ellos.

Por su parte, el cuarto apartado sistematiza las barreras identificadas por las propias mujeres que participaron en el estudio, en tanto el quinto da cuenta de algunas buenas prácticas implementadas o propuestas para superar dichas barreras. Las experiencias y opiniones compartidas por estas mujeres permitieron identificar coincidencias que trascienden las particularidades de sus entornos específicos de referencia.

El sexto apartado expone las conclusiones del estudio, que incluyen la identificación de múltiples barreras, como aquellas que subsisten en los procesos de selección y nombramiento, en la forma de organización del trabajo en las altas cortes, o en los mecanismos de evaluación y ascenso en la carrera judicial; así como otros factores, tales como el acoso o la violencia política o, incluso, la práctica de designación de mujeres visualizadas como funcionales a agendas políticas o prácticas de corrupción, que desincentivan el interés femenino por acceder a estos puestos, aun cumpliendo todos los requisitos formales para ello.

Por último, el séptimo apartado plantea recomendaciones generales, que pueden ser utilizadas para promover reformas normativas pero, especialmente, para adoptar políticas públicas en el interior de los órganos que componen los sistemas de justicia nacionales, orientadas a visibilizar y combatir algunos de los principales factores que generan las inequidades de género, o que perpetúan formas encubiertas de discriminación contra las mujeres. Tales recomendaciones pueden ser promovidas también por los sistemas internacionales de derechos humanos, a través del desarrollo de estándares internacionales sobre el derecho de las mujeres a acceder a cargos públicos en condiciones generales de igualdad y sobre independencia judicial desde una perspectiva de género.

Consideramos que el informe es un valioso aporte y un buen punto de partida para impulsar esta agenda en América Latina y profundizar en el estudio de los factores identificados. Queremos agradecer al Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, por su decisivo apoyo y compromiso en promover la plena participación de las mujeres en estos espacios, así como a Yanira Zúñiga, Debbie Guerra, Javiera Ulloa y Susana Rebolledo,

quienes tuvieron a su cargo la organización de los encuentros nacionales y la sistematización de los hallazgos de esta investigación.

Finalmente, extendemos un agradecimiento especial a todas las juezas, magistradas, fiscales, consejeras, expertas y defensoras que participaron en los encuentros y que compartieron sus valiosas experiencias y opiniones para hacer posible este estudio al igual que a todas aquellas que se desarrollan profesionalmente en el ámbito de la justicia. A ellas, porque lo justo no puede serlo sin nosotras, nuestro compromiso de continuar impulsando sistemas de justicia verdaderamente inclusivos y diversos, con igualdad de oportunidades para todas y todos.

Washington, D. C.
15 de febrero de 2022

Katya Salazar
Directora Ejecutiva
Fundación para el Debido Proceso

Úrsula Indacochea
Directora del Programa de Independencia Judicial
Fundación para el Debido Proceso

Antecedentes

El acceso femenino a la judicatura ha progresado significativamente en las últimas décadas en la región americana. En algunos países, incluso, los poderes judiciales han tendido a feminizarse, es decir, registran una presencia femenina superior a la masculina. Sin embargo, esto no significa que estos espacios garanticen igualdad de oportunidades a hombres y mujeres, ni que respeten los derechos humanos de las mujeres, o sean sensibles al género respecto al acceso a la justicia.

Diversos estudios e informes –incluyendo el reciente reporte del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, *Participación de la Mujer en la administración de justicia*–[1] dan cuenta de la existencia de diversas barreras institucionales, estructurales y culturales que generan una proporción variable de juezas en los poderes judiciales. Si bien las cifras de participación global de mujeres arrojan resultados positivos para las Américas, con una media de presencia femenina de 51% –por detrás de Europa que registra un 54% y por encima de Oceanía, África y Asia, con un promedio de representación femenina de 31%, 30% y 29 % del total, respectivamente–, lo cierto es que esas cifras esconden mecanismos discriminatorios, poco visibles y de distinta naturaleza, los cuales obstaculizan el ascenso de mujeres a los niveles más altos de la judicatura (segregación vertical), o generan una concentración de su presencia en sectores, funciones o desempeños menos valorados en el interior de los sistemas de justicia (segregación horizontal).

Pese a estos avances, las mujeres todavía corren con desventaja, sobre todo en su acceso y permanencia en los tribunales que se encuentran

1 Disponible en: https://independence-judges-lawyers.org/es/reports/participacion-de-la-mujer-en-la-administracion-de-la-justicia-13-de-octubre-de-2021/.

en la cúspide de las funciones jurisdiccionales. Según la información acopiada por el proyecto Women on High Courts,[2] la baja representación femenina en altas cortes es una realidad que afecta a todas las regiones geográficas, con independencia de sus avances socioeconómicos o democráticos. Incluso afecta a los tribunales internacionales, incluyendo los de derechos humanos, en los cuales se observa una notoria subrepresentación femenina.[3] De hecho, las alentadoras cifras latinoamericanas sobre presencia global femenina en los sistemas judiciales se vuelven preocupantes si se examina, por ejemplo, la composición de las presidencias de las altas cortes. Desde 1900 hasta la actualidad, dichos puestos han estado ocupados solo por 43 juezas, sobre un total de 4.057 personas.[4]

Pese a que, desde la década de los noventa, la distribución paritaria del poder ha sido considerada un principio jurídico-político vertebrador de la democracia por diversos órganos internacionales, la paridad ha tardado en proyectarse como una exigencia normativa para la configuración de los sistemas de justicia. En general, las normas internacionales y regionales relativas a jueces y fiscales no incluyen ningún principio que garantice la igualdad de género dentro del sistema de justicia en los diferentes niveles y cargos; solo se limitan a prohibir la discriminación por razón de género.

En América Latina, en particular, el avance constitucional y legal de los mecanismos de incentivo de presencia femenina en los puestos de toma de decisiones (ya sea que se trate de cuotas o de paridad) ha logrado expandir estos dispositivos a las discusiones sobre organización del sistema de justicia, impulsando el desarrollo de normativas y de oficinas de género encargadas de promover la presencia de

2. Disponible en: https://womenonhighcourts.com.

3. Nienke Grossman, "Achieving Sex-Representative International Court Benches", *American Journal of International Law*, n.º 110, 2016, pp. 82-95, doi:10.5305/amerjintelaw.110.1.0082.

4. Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán, "La representación femenina en las cortes supremas y tribunales constitucionales de América Latina: identificando trayectorias de inclusión y perfiles de juezas", 15 de octubre de 2021. Disponible en: https://agendaestadodederecho.com/america-latina-representacion-femenina-en-las-cortes-supremas-y-tribunales/.

volver a tabla de contenido

mujeres en altas cortes. Sin embargo, la evidencia acumulada sugiere que esas transformaciones normativas e institucionales han tenido una eficacia dispar y que, cuando han generado resultados positivos, estos han sido inestables, con patrones cíclicos de incorporación de mujeres en altas cortes en la región americana.[5] Por consiguiente, el acceso equilibrado y permanente de mujeres a los puestos más altos de la administración de justicia aparece todavía como un horizonte escurridizo.

¿Por qué los avances han sido modestos, se han producido estancamientos e, incluso, retrocesos? No es posible formular una explicación monocausal de este tipo de fenómenos. Los procesos de selección, ascenso y permanencia en el interior de estos ambientes organizacionales son complejos y están permeados por diversas fuentes de influencias (institucionales, sociales y políticas) que interactúan con las lógicas centrífugas de género. Lo que sí es claro es que toda decisión que se adopte para estructurar un sistema de justicia implica una toma de posición en relación con esas diversas influencias, la cual tendrá siempre un impacto de género, facilitando o dificultando la igualdad entre mujeres y varones.

Este estudio ofrece insumos para orientar la adopción de decisiones públicas que contribuyan a producir sinergias o círculos virtuosos en relación con la igualdad de género, evitando diseños institucionales que perpetúen formas abiertas o encubiertas de discriminación contra las mujeres.

5. Castagnola y Pérez-Liñán, "La representación femenina en las cortes supremas y tribunales constitucionales de América Latina: identificando trayectorias de inclusión y perfiles de juezas".

volver a tabla de contenido

Objetivos y metodología del estudio

Con el impulso de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y el grupo Mujeres por la Justicia, junto con el apoyo del Programa de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, el Núcleo de Estudios Interdisciplinarios en torno a la Desigualdad y Derechos Humanos (DesDeh), de la Universidad Austral de Chile, implementó el espacio regional de diálogo y reflexión denominado "Las mujeres en la transformación de la justicia en América Latina".

El referido espacio consistió en la realización de encuentros virtuales que convocaron a un grupo plural de magistradas, académicas y defensoras de derechos humanos de la sociedad civil en diez países de la región americana: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú.

Dichos encuentros estuvieron orientados, por un lado, a identificar barreras para el acceso, permanencia y promoción de mujeres en los sistemas judiciales escogidos y, por el otro, a recoger y sistematizar buenas prácticas que pudieran ser útiles para el diseño de políticas públicas en la materia.

Los objetivos específicos del estudio fueron:

- Identificar los principales obstáculos que afectan la presencia, ascenso y permanencia de las mujeres en los sistemas de justicia, tanto aquellos que tienen carácter institucional como aquellos no institucionales.
- Identificar buenas prácticas o abordajes que se hayan implementado, o intentado implementar, para remover o superar estos obstáculos.

- Reflexionar en torno a posibles estrategias para abordar esta problemática.
- Construir recomendaciones dirigidas a los diversos órganos del Estado, y particularmente a los de gobierno de los sistemas de justicia, para implementar reformas a nivel normativo o de políticas públicas que favorezcan la mayor presencia, ascenso y permanencia de las mujeres en los sistemas de justicia.

Tabla 1.
Listado de reuniones

País	*Fecha*	*# de participantes*
Colombia	27 de julio de 2021	9
Bolivia	3 de agosto de 2021	14
Ecuador	6 de agosto de 2021	8
Guatemala	17 de agosto de 2021	9
El Salvador	20 de agosto de 2021	13
Perú	24 de agosto de 2021	12
Argentina	27 de agosto de 2021	11
Chile	7 de septiembre de 2021	11
Costa Rica	10 de septiembre de 2021	10
México	20 de septiembre de 2021	13

Con miras a que las participantes desarrollaran una reflexión previa a cada encuentro se diseñó un cuestionario compuesto de catorce preguntas, distribuidas en tres secciones temáticas, relacionadas con i) las características institucionales de cada sistema, en particular, de la carrera judicial, ii) las barreras de acceso, permanencia y promoción de las mujeres en el interior de estos sistemas y iii) las buenas prácticas de cada país analizado. Esas preguntas se utilizaron como guía en cada uno de los encuentros para facilitar la interacción

de las participantes, quienes fueron seleccionadas mediante la colaboración del grupo Mujeres por la Justicia.

En los 10 encuentros del espacio regional de diálogo y reflexión "Las mujeres en la transformación de la justicia en América Latina", realizados entre julio y septiembre de 2021, participaron 100 mujeres. La tabla 1 muestra el desglose numérico de participantes y consigna la fecha de los diversos encuentros.

Cada uno de los encuentros fue realizado por vía telemática y registrado a través de la plataforma zoom, previa firma de un consentimiento informado por parte de las asistentes.

El presente documento recoge y sistematiza los principales hallazgos de esos encuentros, examinándolos desde una triple perspectiva metodológica. En primer lugar, para recoger e interpretar la información se utilizó un enfoque cualitativo y participativo. Este busca generar conocimiento mediante la descripción de la realidad desde el punto de vista de las personas participantes. Este método se caracteriza por su flexibilidad, perspectiva holística y por su enfoque interpretativo, el cual otorga valor a las significaciones que tienen las personas participantes o consultadas acerca del objeto de estudio, construyendo desde ahí modelo para analizarlas.[6]

En segundo lugar, se utiliza una perspectiva de género. Esta herramienta teórica permite comprender la manera en que la organización social, económica y política puede reproducir la desigualdad entre hombres y mujeres o contribuir a superarla. El género es, a la vez, un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y una forma primaria de relaciones significantes de poder. Como tal, aglutina formas, organizaciones y representaciones simbólicas.[7]

6. S. J. Taylor y R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona, Editorial Paidós, 1987.

7. Joan Scott, "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México, PUEG, 1996, pp. 265-302.

En tercer lugar, dado que el orden social de género se nutre no solo de pautas sociales o económicas sino de instituciones que interactúan con aquellas, este estudio asume una perspectiva institucionalista. Esta postula que las reglas (constituciones, leyes, reglamentos y políticas públicas) de cada Estado estructuran el comportamiento humano, las expectativas sociales y las posibilidades de que un determinado objetivo político-normativo –en este caso, la igualdad o la paridad de género– se alcance. Las instituciones pueden, por tanto, ser *transformadoras*, si se orientan a la producción de cambios sociales que alteren el *statu quo* (como la construcción de la igualdad de género), o ser, en cambio, *conservadoras*, si preservan el *statu quo* frente al cambio social. En relación con el cumplimiento de sus fines declarados, las instituciones pueden ser sólidas, si establecen metas no triviales y las logran, o débiles, si logran poco o nada, ya sea porque los objetivos propuestos fueron demasiado ambiciosos, ambiguos o no se destinaron los medios suficientes o adecuados para acometerlos.[8]

8. María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks, *La ley y la trampa en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2021.

volver a tabla de contenido

Contexto institucional

En el siguiente apartado se describe el contexto institucional de cada uno de los países objeto de estudio, de acuerdo con la información proporcionada por el grupo Mujeres por la Justicia. Se destaca la regulación constitucional, legal y de políticas públicas, sobre igualdad de género, así como las reglas de organización judicial. Asimismo, se presenta un panorama cuantitativo de la presencia de mujeres en el sistema judicial de cada uno de los 10 países examinados.

Asociación de Mujeres Jueces de Argentina (AMJA), en la celebración del día Internacional de la Mujer en el Poder Judicial de Santiago del Estero en 2020.

AMJA, Argentina.

Argentina

La Constitución argentina contiene una cláusula general de igualdad y cuenta con normas relativas a la participación política de las mujeres (arts. 37 y 75, incs. 22 y 23, y la Disposición Transitoria Segunda), pero no contiene explícitamente un principio general de representación paritaria. Con todo, varios tratados internacionales de derechos humanos que prevén obligaciones de participación igualitaria en la

vida social y contemplan acciones positivas tienen jerarquía constitucional (CADH, arts. 23 y 24; PIDCP, arts. 3, 25 y 26; Cedaw, arts. 2, 3, 4, 7 y 8; Convención de Belém do Pará, art. 4.j). No existe en una ley general de paridad, pero sí una que la establece para la representación política (Ley de Paridad de Género 27.412).

El Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023 no es aplicable al sistema de justicia, pero existen algunas normas administrativas que incorporan acciones afirmativas para garantizar la igualdad en los procesos de selección de magistradas en las instituciones del sistema de justicia (Resolución 266/19 del Consejo de la Magistratura de la Nación y Resolución 1292/21 del Ministerio Público de la Defensa).

Existen unidades a cargo de las políticas de género en las instituciones de justicia (Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, creada en el año 2009; Comisión sobre Temáticas de Género del Ministerio Público de la Defensa, y Dirección General de Políticas de Género, del Ministerio Público Fiscal), cuyos objetivos, en general, apuntan a incorporar la perspectiva de género en cada una de estas instituciones. Algunas de ellas han realizado estudios sobre la igualdad de género en el sistema de justicia, enfocados en los procesos de selección.[9]

La selección de las magistraturas para la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene lugar mediante la selección y propuesta de candidaturas por parte del Poder Ejecutivo, y la posterior ratificación del Senado de la Nación. El Decreto 222/03 establece que, al momento de determinar las candidaturas, el Consejo de la Magistratura debe considerar las diversidades de género (art. 3), criterio que no siempre ha sido cumplido por este órgano.

Según la información publicada por la Oficina de la Mujer, a nivel

9. Ministerio Público Fiscal de la Nación - Dirección General de Políticas de Género, *El impacto del género en el proceso de selección de fiscales*, 2018. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2019/03/DGPG-informe-seleccion-fiscales.pdf ; Ministerio Público de la Defensa, *Análisis de género en el trámite de los concursos del MPD*, 2021. Disponible en: https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/Libro%20Genero%20Concurso-4.pdf.

federal, el 56% del sistema de justicia estaba conformado por mujeres, pero solo el 31% de las máximas autoridades eran mujeres.[10] De los cinco integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ninguno era mujer.[11] El 44% de los cargos de magistratura, procurador/a, fiscal o defensor/a, estaban ocupados por mujeres, mientras que los cargos del funcionariado y personal administrativo estaban ocupados en su mayoría por mujeres (61% y 60%, respectivamente).[12]

Silvia Lazarte, presidenta de la Asamblea Constitucional Plurinacional.

AP Photo / Juan Karita

Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia consagra la igualdad y equidad de género en la participación (art. 8.2), mientras que la Ley 026 del Régimen Electoral establece que el modelo de democracia intercultural se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aplicando criterios de paridad y alternancia para todos los cargos sujetos a elección por

10. CSJN - Oficina de la Mujer, *Mapa de género de la justicia argentina*, Buenos Aires, 2020. Disponible en: https://acortar.link/Fkm3ya.

11. A partir del 1 de noviembre de 2021 se hizo efectiva la renuncia de la doctora Elena Highton de Nolasco.

12. CSJN - Oficina de la Mujer, *Mapa de género de la Justicia Argentina*.

sufragio, como es el caso de las altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional.

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, de 2008, tiene entre sus ejes la participación ciudadana e igualdad política. Encarga al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional que promueva la transversalización del enfoque de género en toda la gestión pública. En 2015 se creó el Comité de Género como una instancia colegiada compuesta por magistradas y consejeras del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyo objetivo es promover los derechos humanos de las mujeres, dentro y fuera del sistema de administración de justicia, impulsando la igualdad de género en acciones, estructura, creencias y prácticas. La Política de Igualdad de Género del Órgano Judicial, de 2018, contempla medidas tendientes a fortalecer la igualdad de género, incluyendo la investigación y sanción de vulneraciones a derechos en el interior de la administración de justicia, así como el impulso de medidas que aseguren una cultura institucional basada en valores y principios de derechos humanos, igualdad y no discriminación. Pese a que esta Política contempla la igualdad de género en el ingreso, evaluación, ascenso y retiro en las carreras judicial y administrativa (eje 3), no se consignan metas específicas de paridad de género.

La elección de autoridades de las altas cortes (Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura, Tribunal Agroambiental y Tribunal Constitucional Plurinacional) se ejecuta mediante sufragio universal directo, a partir de ternas consolidadas en la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de un proceso previo de convocatoria pública, evaluación de méritos y aprobación del pleno, cumpliendo las disposiciones previstas en la Constitución Política del Estado. La paridad se aplica a las listas de votación, pero no en la composición final de las instituciones, puesto que la votación mayoritaria es la que define la titularidad en los cargos. La alternancia opera para las suplencias de las/los candidatas/os electas/os.

La composición actual (y hasta 2023) de los cargos en las altas cortes de Bolivia es la siguiente: i) Tribunal Supremo de Justicia: nueve

magistraturas, de las cuales ocho (89%) son asumidas por hombres y una (11%) por una mujer; ii) Consejo de la Magistratura: tres consejerías, de las cuales dos (67%) son asumidas por hombres y una (33%) por una mujer; iii) Tribunal Agroambiental: cinco magistraturas, de las cuales tres (60%) son asumidas por mujeres y dos (40%) por hombres; iv) Tribunal Constitucional Plurinacional: nueve magistraturas, de las cuales cinco (56%) son asumidas por hombres y cuatro (44%) por mujeres. En el caso de la Fiscalía General del Estado, la normativa dispone, de manera general, los requisitos de postulación al cargo. A la fecha, la autoridad máxima (Fiscal General del Estado) tiene como titular a un hombre, y, en la historia, no se ha registrado designación de mujeres en este puesto.

Juramentación de la magistrada dra. Diana Alexandra Remolina Botía como presidenta del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia.

Pagina institucional de la Rama Judicial, Colombia.

Colombia

La Constitución Política de 1991 establece el derecho fundamental a la igualdad y el principio de no discriminación por razones de sexo (art. 13), consagra que todo ciudadano tiene derecho a desempeñar funciones y cargos públicos, que se debe garantizar la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública (art. 40, num. 7), y dispone que la mujer y el hombre tienen los mismos derechos y oportunidades (art. 43). Además, establece

que la elección de servidores públicos que están a cargo de corporaciones públicas (como las cortes) debe regirse por el principio de equidad de género, entre otros principios (art. 126).

El ingreso a la judicatura se surte a través de i) la carrera judicial establecida para los cargos de jueces/zas municipales, de circuito y magistrados/as de tribunales y de consejos seccionales; ii) el proceso de selección establecido para la integración de las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura y Comisión Nacional de Disciplina Judicial), que usualmente incluye un proceso de elección mixto, donde participan las mismas cortes y, en algunas ocasiones, el Congreso y el presidente (para la elección de miembros de la Corte Constitucional y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial); y iii) los cargos en provisionalidad establecidos para aquellas vacantes, mientras se realiza el proceso de elección correspondiente.[13]

La ley establece que para el ingreso a la carrera judicial debe garantizarse "igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y [...] la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso",[14] pero no hay una disposición específica en materia de equidad de género. Para la configuración de candidaturas a las altas cortes hay una disposición constitucional que establece la equidad de género como principio a tener en cuenta (art. 126) y una regulación legal que establece que la elaboración de ternas y listas debe incluir hombres y mujeres (Ley 581 de 2000, art. 6), aunque la Corte Constitucional señaló que dicha inclusión no es una condición inexorable.[15]

Desde 2008, la Rama Judicial tiene una Comisión Nacional de Género creada como parte de la política de equidad de género. Esta política busca promover la igualdad de oportunidades entre hombres y

13. Véase, Congreso de la República, Ley 270 de 1996, "Estatutaria de la Administración de Justicia", artículos 15, 34, 132, 156-175, y Constitución Política de 1991, artículos 239, 254, 257A.

14. Congreso de la República, Ley 270 de 1996, cit., artículo 156.

15. Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

mujeres en el funcionamiento interno del sistema judicial, integrar la perspectiva de género en los objetivos institucionales y en las decisiones judiciales, así como eliminar las desigualdades entre los servidores y las servidoras judiciales. La Comisión está encargada de orientar la aplicación de la equidad de género y está integrada por un/a magistrado/a de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Además, hay comités seccionales de género en los distritos judiciales, que están integrados por representantes de los tribunales, consejos seccionales y jueces/zas.[16]

Según el Consejo Superior de la Judicatura, en 2019, las mujeres eran el 43% del total de los funcionarios y las funcionarias judiciales de carrera, es decir de las judicaturas municipales, de circuito y magistratura de tribunales y consejos seccionales.[17] A medida que se asciende en la estructura judicial, disminuye la participación de las mujeres. En 2019, las mujeres eran el 51% de las judicaturas municipales en la jurisdicción ordinaria (primera instancia), mientras que solo ocupaban el 33% de las magistraturas de tribunal y el 23% de las concernientes a altas cortes.[18] Y la representación de mujeres varía en estas últimas. En octubre de 2021, dos mujeres integraban la Corte

16. Véase, Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PSAA08-4552 de 2008, "Por el cual se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial"; y Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PCSJA17-10661, "Por el cual se modifican los Acuerdos 4552 de 2008 'por el cual se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial', y 9743 de 2012, 'Por el cual se aclara el Acuerdo PSAA12-9721 de 2012 sobre la política de igualdad y no discriminación con enfoque diferencial y de género en la Rama Judicial y en el sistema integrado de gestión de calidad'". Disponibles en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/comision-nacional-de-genero.

17. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República Año 2019*, Bogotá, 2020, p. 86. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/1.+Informe+al+Congreso+2019+Rama+Judicial_BAJA.pdf/c5d41f1b-8001-48dc-9d86-690804e3d5de.

18. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República Año 2019*, cit., pp. 133-134.

Suprema de Justicia (9%);[19] ocho mujeres, el Consejo de Estado (26%); dos mujeres, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (29%); cuatro, la Corte Constitucional (44%); tres, el Consejo Superior de la Judicatura (50%) y veintiuna, la Jurisdicción Especial para la Paz (55%).[20]

Rosaura Chinchilla Calderon, Jueza de Apelacion de Sentencia Penal del Poder Judicial de Costa Rica.

Anel Kenjekeeva / Universidad de Costa Rica

Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica no contempla el principio de paridad, sino solo el principio de igualdad (art. 33), el cual en un comienzo se interpretó de manera formal y, recientemente, se le ha

19. Este dato incluye las salas de casación civil, casación laboral y casación penal. No se incluyen los datos de las salas especiales penales ni de la sala de descongestión laboral.

20. Esta composición puede verificarse en las páginas web de cada institución (https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/magistrados-integrantes/; http://www.consejodeestado.gov.co/sala-de-lo-contencioso-administrativo/; http://www.consejodeestado.gov.co/funcion-consultiva/; https://www.ramajudicial.gov.co/web/comision-nacional-de-disciplina-judicial/magistrados2; https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/; https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/magistrados; https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Tribunal-Especial-para-la-Paz.aspx; https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Salas-de-la-JEPaspx).

dado un contenido de igualdad material, pero con ciertos retrocesos.[21]

En la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley 7142 de 1990)[22] se estipuló un porcentaje de 30% de participación de mujeres en partidos políticos,[23] pero sin garantía de posición en listas. El Código Electoral (Ley 8765) establece la paridad política de mujeres y hombres en las nóminas de elección popular, en las estructuras partidarias y en los procesos de capacitación. Varias resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones han ido decantando este principio.[24] La Ley de Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las directivas asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas (Ley 8901)[25] obliga a que las juntas directivas y órganos de gobierno sean integrados de manera paritaria. El Código Municipal fue reformado para incluir la promoción de la paridad, pero son artículos

21. En un voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), de carácter vinculante, se interpretó que donde la normativa indicara "hombres" o "mujeres" había que entender "personas", lo que implicó un retroceso en las acciones afirmativas en favor de las mujeres.

22. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=10806&strTipM=TC.

23. Artículo 5.- Los partidos políticos incluirán en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos eleccionarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. // Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.
Artículo 6.- Del treinta por ciento (30%) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer.

24. Véase Código y Resolución del TSE. Disponibles en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148.

25. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69350&nValor3=98450&strTipM=TC.

más genéricos. En materia electoral se destacan, además, las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones y los votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que han nutrido los alcances de la ley con las interpretaciones que aseguren la igualdad efectiva en la participación política de las mujeres y el logro de una democracia paritaria.[26]

Por otro lado, existe una Política Nacional para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (2018-2030).[27] El Eje 1, Objetivo 2, de la política propone "fortalecer la cultura para la igualdad y la institucionalidad de género en el Estado".

No existe, sin embargo, ninguna disposición legal que contemple la paridad de género en el sistema de justicia y tampoco la hay a nivel de acceso a los puestos de justicia, ya sea en la judicatura, Ministerio Público o instituciones afines. Desde el año 2001 existe en el Poder Judicial una Comisión de Género y desde 2002 una Secretaría Técnica de género. En 2005, la Corte Plena aprobó una Política de Igualdad de Género. La Comisión de Género lleva un reporte estadístico de cómo se distribuye el personal judicial por sexo.[28]

Existe también un Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia.[29] Es una unidad técnica, iniciativa de

26. Política Nacional para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (2018-2030), p. 19. Disponible en: https://www.inamu.go.cr/documents/10179/401246/INAMU+PIEG+2018-2030+NEW.pdf/f8333d70-df04-417e-bbe9-c48c412a3cfb. La Sala Constitucional, en la Resolución 16075-15 interpreta y reconoce la obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos, es decir, la paridad horizontal, que busca lograr la igualdad a lo largo de todas las nóminas de candidaturas de elección popular. El Tribunal Supremo de Elecciones, en la Resolución 3603-E82016 de 23 de mayo 2018, declara las obligaciones que tienen los partidos políticos de cumplir tanto con la paridad horizontal como con la vertical, integrar cada lista provincial en sus encabezamientos con un 50% de cada sexo (en forma alterna) y definir en sus estatutos los mecanismos para el cumplimiento de este requisito.

27. Política Nacional para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (2018-2030), cit.

28. Datos disponibles en: https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/programas-y-acciones/como-patrono/distribucion-de-personal.

29. Disponible en: https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/.

la Presidencia de la Corte y de la Secretaría de Género que funciona desde 2016, con el propósito de "contar con una plataforma de información en la que se documente, sistematice, analice, difunda, investigue y visibilice la violencia contra las mujeres en los distintos escenarios en que sucede, para formular políticas públicas y mejorar su acceso a la justicia".

De acuerdo con la Constitución Política, en Costa Rica, las magistraturas titulares que integran la CSJ son nombradas por la Asamblea Legislativa por un periodo de ocho años, requieren los votos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros y se consideran reelegidas para periodos iguales, salvo que por votación no menor a las dos terceras partes se acuerde lo contrario.[30] Las magistraturas suplentes son nombradas por la Asamblea Legislativa por periodos de cuatro años y deben reunir los mismos requisitos establecidos para las magistraturas titulares. Sin embargo, estas son elegidas de las nóminas previamente propuestas por la CSJ.[31]

Dentro de la Asamblea Legislativa, una Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN) es la encargada de analizar las candidaturas que se presentan a concurso público y rendir un informe al Plenario. Los dictámenes que rinda la CPEN no son vinculantes para el Plenario. La Asamblea podría nombrar incluso a una persona que no haya participado en el concurso, lo que, en el caso de las magistraturas, ya ha sucedido en el pasado.[32] Cabe señalar que todas las votaciones sobre la elección, tanto del CPEN como del Plenario, son secretas, como lo son las de la CSJ, al elegir la nómina de suplentes que enviará a la AL. Actualmente, la CSJ está conformada por 22 magistraturas, de las cuales 8 están ocupadas por mujeres.

30. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica, 1948, artículos 121.3, 157 y 158.

31. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley Orgánica del Poder Judicial, 1993, artículo 62.

32. Primer Panel de Expertos Independientes, *Informe Final del Panel Independientes para la Elección de Magistrados/as de la Sala Constitucional y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, 16 de mayo de 2018, p. 4.

volver a tabla de contenido

Chile

Andrea Muñoz Sanchez, Ministra de la Corte Suprema de Justicia de Chile.

Secretaría Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación de la Corte Suprema de Chile

La Constitución de 1980 contiene cláusulas generales y específicas de igualdad, pero solo hay una disposición que se refiere específicamente a las mujeres. Esta fue introducida por la Ley 19.611, de 1999, la cual agregó, al final del párrafo primero del numeral 2° del artículo 19, la siguiente oración: ''hombres y mujeres son iguales ante la ley". El mensaje de la Ley 19.611 señalaba, explícitamente, que el objetivo de tal reforma constitucional era introducir "la igualdad jurídica del hombre y la mujer como un valor superior del ordenamiento jurídico, un principio de tal ordenamiento, y una garantía material del derecho de igualdad ante la ley". La Constitución chilena no contiene ninguna norma que se refiera a las cuotas o a la paridad.

La Ley 20.840, que reemplazó el sistema electoral binominal por uno proporcional, introdujo una cuota electoral de 40% para el sexo infrarrepresentado (no una cuota para mujeres). El respeto de tal proporción es una condición para que la lista pueda competir en la respectiva elección. No obstante, la ley se refiere únicamente a las elecciones parlamentarias, deja por fuera otras elecciones relevantes, como las municipales y, más recientemente, las de gobierno regional, opera sobre listas nacionales y no distritales, y no contiene mandato

de posición. La misma ley fija un plazo de caducidad de esta cuota: regirá únicamente durante las elecciones de 2017, 2021, 2025 y 2029.

La Ley de Reforma Constitucional 21.216, de 2020, estableció un mecanismo de paridad para la elección de la convención constitucional en el marco del proceso constituyente que actualmente atraviesa Chile, orientado a garantizar un resultado paritario en dicho órgano. Así, este quedó finalmente compuesto por 78 hombres y 77 mujeres.

No existe otra normativa paritaria, ni tampoco normas de acción positiva que se apliquen al Poder Judicial o al Ministerio Público.

Para avanzar en la igualdad de género, el Estado chileno ha diseñado y ejecutado varios *planes de igualdad de oportunidades*, desde 1994. El último Plan tiene vigencia hasta el año 2030; sin embargo, durante el actual gobierno del presidente Piñera se optó por elaborar una Agenda de Mujeres, que, en lugar de reforzar ese plan, lo desactiva parcialmente. Dentro de las iniciativas de dicha agenda, aplicables a la función pública en general, se incluyó un instructivo presidencial que busca promover y garantizar igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la administración del Estado, y fortalecer la prevención y denuncia del maltrato, acoso laboral y sexual, así como el establecimiento de estándares mínimos de debido proceso y transparencia de los referidos protocolos en los servicios de administración del Estado. Asimismo, incorporó la presentación de un proyecto de ley –aún en tramitación– que promueva y garantice la plena igualdad de derechos, deberes y dignidad entre hombres y mujeres.

En el caso chileno, tanto el gobierno judicial como las máximas funciones jurisdiccionales recaen en la Corte Suprema. En el interior de esta se estableció una Secretaría Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación. Es una oficina de carácter estratégico creada por el Pleno de la Corte Suprema e implementada en el año 2017, cuyas funciones son promover espacios de trabajo igualitarios y libres de violencia y discriminación dentro del poder judicial e impulsar el desarrollo de políticas y acciones dirigidas a garantizar la igualdad y la no discriminación de todas las personas en el acceso a la justicia.

Tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público existe una Política de Igualdad de Género y no Discriminación. La Política de

Igualdad de Género del Poder Judicial (2018) considera la inclusión del enfoque de género y del principio de no discriminación en los procedimientos de reclutamiento y selección de cargos para acceder y/o ascender en el Poder Judicial. Propicia la implementación de medidas especiales de carácter temporal o permanente en los procedimientos de reclutamiento y selección que permitan superar los sesgos y las brechas de género detectadas, las que, sin embargo, no han sido instaladas hasta la fecha. En tanto, el objetivo de la Política de Igualdad de Género del Ministerio Público (2020) es reducir los aspectos formales e informales de la cultura institucional que impiden la igualdad normativa y sustantiva entre mujeres y hombres en dicha repartición, y que sustentan las prácticas de discriminación y violencia de género. Al igual que en el caso anterior, se insta a la implementación de acciones afirmativas para combatir brechas y favorecer la incorporación de mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisiones, la movilidad vertical y horizontal de las mujeres, la participación de mujeres en puestos y áreas tradicionalmente masculinizados, y de hombres en puestos y áreas tradicionalmente feminizados.[33] El Ministerio Público cuenta también con una Oficina Técnica de Género y con una Fiscalía de Delitos de Género y Violencia Intrafamiliar, ubicada en la Región Metropolitana.

De acuerdo con el estudio de Castagnola y Pérez-Liñán, Chile corresponde al grupo de países en que la representación femenina aumentó de forma sostenida en la Corte Suprema y en el Tribunal Constitucional entre los años 1990 y 2021. De manera específica, el porcentaje actual de mujeres en la más alta magistratura es de 40%[34] y en el Tribunal Constitucional es de 20%. Las ministras de la Corte Suprema han durado en sus cargos cuatro años menos que los varones, a diferencia de lo que ha ocurrido en el Tribunal Constitucional, donde se ha producido la situación opuesta: se los supera en dos años.[35] Solo

33. Ministerio Público de Chile, *Política de igualdad de género de la Fiscalía de Chile*, Fiscalía, Eurosocial, 2019, p. 33.

34. Se considera la totalidad de los/las ministros/as de la Corte Suprema más el presidente de dicho tribunal.

35. Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán, "La representación femenina en

volver a tabla de contenido

hasta 2001 fue nombrada la primera mujer integrante de la Corte Suprema, doña María Antonia Morales Villagrán, pero en la actualidad la brecha alcanza -20,0 puntos porcentuales.

En cuanto a las cortes de apelaciones, de acuerdo con la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación del Poder Judicial (2020), el porcentaje de participación de mujeres es más alto que en el caso de la Corte Suprema. De manera específica, alcanza 55,7%, con lo cual la brecha de género es de -11,4 puntos porcentuales.

Diana Salazar, Fiscal General del Estado.

Fiscalía General del Estado de Ecuador.

Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador contiene en su artículo 11 una cláusula general de igualdad, donde reconoce que "todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos y oportunidades". Prohíbe también la discriminación por diversas causas, entre ellas el sexo y la identidad de género. En su parte final consagra la obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas "que

las cortes supremas y tribunales constitucionales de América Latina: identificando trayectorias de inclusión y perfiles de juezas", 15 de octubre de 2021. Disponible en: https://agendaestadodederecho.com/america-latina-representacion-femenina-en-las-cortes-supremas-y-tribunales/.

volver a tabla de contenido

promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad".

Asimismo, la Constitución reconoce el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación que contenga "criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional" (art. 61, num. 7). Igualmente, establece que "el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos" y que "adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados" (art. 65).

En lo que respecta a los órganos del sistema de justicia, el texto constitucional contempla la representación paritaria, pero no a modo de regla sino de principio, al cual debe aspirar en la mayor medida posible. Así, el artículo 176 constitucional dispone que "se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres" en el caso de la designación de servidoras y servidores judiciales, fórmula que también se establece para la conformación de la Corte Nacional de Justicia (art. 183), mientras que en el caso de la Corte Constitucional se anuncia que esta representación paritaria "se procurará" (art. 434).

A nivel legal, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que regula los procesos de selección y designación de juezas y jueces tiene una redacción similar en el artículo 181, donde agrega que "de existir dos candidaturas en iguales condiciones, se preferirá la candidatura de la mujer". Asimismo, el Código Orgánico de la Función Judicial establece que se deben adoptar acciones afirmativas para promover la paridad entre hombres y mujeres en la Corte Nacional de Justicia (art. 173), y que la paridad es un principio que rige el ingreso a la función judicial (art. 52). Si bien esta última norma regula a la Fiscalía General del Estado y a la Defensoría Pública como órganos autónomos, no existen disposiciones de representación paritaria o alternada entre hombres y mujeres para la elección de sus altas autoridades.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), uno de los *órganos* nacionales para la igualdad creados por el texto constitucional de 2018, es responsable de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en este ámbito. En 2018, el CNIG aprobó la *Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Grupos LGBTIQ+ 2018-2021*, instrumento mandatorio de la planificación nacional, que se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, por lo que se trata "de la estrategia macro para transversalizar el principio de igualdad y no discriminación en razón de género, tanto para la gestión pública como para el empoderamiento de los sujetos de derechos, elemento fundamental de todo el ordenamiento jurídico y del sistema político democrático". Si bien la *Agenda* tiene como objetivo promover medidas de acción afirmativa para impulsar la paridad en cargos de designación en todas las instituciones y funciones del Estado, y niveles de gobierno, su diagnóstico respecto de la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder público (acáp. 3.1) se concentra en observar los avances en los cargos de elección popular y, apenas mínimamente, en los sistemas de justicia, donde se limita a indicar el número de mujeres en la Corte Nacional de Justicia.

En cuanto a los mecanismos de elección de altas autoridades del sistema de justicia, en el caso de la Corte Constitucional, la carta política establece que está compuesta de nueve miembros, quienes se renuevan parcialmente por tercios, cada tres años (art. 432). Las magistraturas constitucionales son designadas por una Comisión Calificadora Multisectorial, integrada por dos representantes designados por las funciones legislativa, ejecutiva y de transparencia y control social. Cada uno de estos sectores propone ternas de candidatos/as, que son evaluados/das mediante un concurso de méritos que incluye pruebas escritas y orales, y calificación de antecedentes curriculares. Es importante mencionar que el marco legal aplicable no exige paridad ni la presencia de mujeres en las ternas, pero el artículo 434 constitucional establece que debe procurarse la paridad en la integración final de la Corte.

Por su parte, la Corte Nacional de Justicia, máximo órgano de la justicia ordinaria, también se renueva por tercios cada tres años y tiene 21 magistraturas (art. 182), elegidas por el Consejo de la Judicatura, luego de un concurso de oposición y méritos, cuyos criterios generales

aparecen regulados en el Código Orgánico de la Función Judicial (art. 177), el cual establece que la paridad debe promoverse mediante acciones afirmativas (art. 173).

Finalmente, pese a que la paridad es un criterio recogido para los altos cargos del sistema de justicia, no aparece mencionado respecto de la conformación del Consejo de la Judicatura (Código Orgánico de la Función Judicial, art. 258). Este Consejo consta de cinco delegados y sus suplementes, elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) de ternas enviadas por el presidente de la Corte Nacional, por el fiscal general de Estado, por el defensor público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.

Según las cifras globales difundidas por el Consejo de la Judicatura (CJ), hasta el 31 de enero de 2021 había 3.424 funcionarios entre jueces, fiscales y defensores públicos, de los cuales 757 son juezas (39%), 301 fiscales mujeres (37%) y 319 defensoras públicas (46%).

En cuanto a la conformación actual de las altas autoridades del sistema de justicia ecuatoriano, de las 21 magistraturas de la Corte Nacional de Justicia, solo cinco corresponden a mujeres (23,8%), la mayoría de las cuales ejercen en la Sala Laboral (tres de sus cuatro miembros son mujeres), mientras que en el caso de los conjueces/zas de esa misma Corte, hay cinco mujeres y seis hombres (45,5%). Hasta enero de 2021, Paulina Aguirre se desempeñó como presidenta de la CNJ, siendo la primera titular de ese organismo en su historia institucional.[36]

En el caso de la Corte Constitucional, de nueve magistraturas, 4 son ocupadas por mujeres; la presidencia es ejercida por un hombre, y la vicepresidencia por una mujer, Daniela Salazar. La Fiscalía General también es ocupada por una mujer, Diana Salazar, mientras que en el caso del Consejo de la Judicatura, dos de las cinco consejerías son ocupadas por mujeres, incluyendo a su presidenta, María del Carmen Maldonado.

36. "Las mujeres luchan contra estereotipos y discriminación para posicionarse en el sistema de justicia", *El Telégrafo*, 8 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/mujeres-luchan-contra-estereotipos-discriminacion-posicionarse-sistema-justicia.

volver a tabla de contenido

Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador

Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador

El Salvador

En El Salvador, si bien el artículo 3 de la Constitución prevé el derecho de igualdad, en su texto no existe ninguna referencia al derecho de igualdad entre hombres y mujeres en materia de acceso a cargos públicos en los tres órganos del Estado o a la participación de las mujeres en el servicio público.

En 2011, a través del Decreto Legislativo 645, se aprobó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en cuyo texto existen varios artículos que buscan promover la participación de la mujer en la toma de decisiones en espacios públicos y privados, pero no existen disposiciones concretas que establezcan los mecanismos para que esta participación sea una realidad. El artículo 23 de su texto, la única disposición con un mandato más concreto, establece que las instituciones deben promover el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisión.

Por otro lado, no existe en el país una política nacional de igualdad de género, pero, hasta 2014, sí hubo una Política Nacional de la Mujer. En todo caso, dicha política no contemplaba la representación paritaria; únicamente mencionaba que debía promoverse la participación de la mujer en espacios de decisión estatal, a nivel central y municipal.

Por otra parte, la participación femenina en el Órgano Judicial o en la Corte Suprema de Justicia, no ha sido abordada institucionalmente, ni aparece expresamente mencionada en ninguna norma o política pública pasada o presente.

En la Corte Suprema de Justicia existe la Unidad de Género, al igual que en la mayoría de las instituciones públicas. Esta fue creada debido a una obligación establecida en la citada Ley de Igualdad y Paridad, pero no tiene por finalidad promover la participación de la mujer en los procesos de selección judiciales, ni tampoco en las magistraturas. También existe una Política Institucional de Igualdad de Género del Órgano Judicial, enfocada en los usuarios y las usuarias, y en garantizar el acceso a la justicia, más que en lograr la igualdad de participación en el interior del Órgano Judicial.

En relación con el proceso de elección de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, cabe precisar que, según lo dispuesto por el artículo 186 de la Constitución y la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), el proceso es complejo y tiene varias etapas. Brevemente, existen dos fases de preselección: una a cargo de los abogados y las abogadas autorizadas, que consiste en un proceso de votación directa de candidaturas preseleccionadas; la otra, a cargo del Consejo Nacional de la Judicatura, durante la cual los candidatos y las candidatas deben someterse a un concurso público largo y detallado de evaluación de su trayectoria profesional y de sus competencias y antecedentes éticos. En ese sentido, si bien en las dos últimas elecciones (2018 y 2021) existieron ciertos esfuerzos por parte del CNJ para realizar una preselección basada en el mérito, la fase llevada a cabo a través de un proceso de votación directa de los/las abogados/as autorizados/as es altamente política, así como la elección final que ejecuta la Asamblea Legislativa, la cual históricamente ha respondido a criterios de reparto de cuotas partidarias para seleccionar a los magistrados y las magistradas de la CSJ.

Debe precisarse que la única alta corte considerada dentro del estudio es la Corte Suprema de Justicia (CSJ), puesto que en El Salvador no existe un tribunal constitucional, ni ningún otro tribunal que integre el Órgano Judicial, que tenga la calidad de alta corte.

Según la última data recopilada, en El Salvador existe una paridad numérica en la configuración judicial. De un total de 619 funcionarios/as judiciales propietarios/as, entre el número total de jueces y juezas, la diferencia era muy poca: 293 mujeres y 326 hombres. Sin embargo, al revisar la data de forma segmentada, puede observarse que se produce el fenómeno conocido como "*leaky pipelines*", ya que conforme se va subiendo de categoría en la judicatura, la diferencia entre el número de mujeres y hombres que ocupan estos cargos se incrementa. En las judicaturas de paz hay más de 50% de mujeres propietarias; en las de primera instancia, la diferencia comienza a marcarse, puesto que el porcentaje de mujeres desciende a un 47%. Al examinar las magistraturas de cámara de segunda instancia o tribunales de apelación, el porcentaje de mujeres disminuye considerablemente a menos del 30%.[37]

En 2021, el número de mujeres en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) experimentó una caída respecto del porcentaje alcanzado en las últimas dos décadas, que había logrado cierta estabilidad. De 15 magistraturas que integran la CSJ, en los últimos trienios el número de mujeres no había bajado de cinco.[38] Entre 2006 y 2009 se alcanzó un pico con seis mujeres, pero en la elección realizada en junio de 2021 solo se eligió a una mujer, mientras que concluyeron su periodo dos mujeres más. Actualmente, solo hay cuatro mujeres en la Corte Plena, por lo que de un 33% que se había mantenido bastante estable, se bajó a 26,6%.[39] Esa cifra permanecerá invariable hasta que en 2024 deban elegirse nuevamente otras cinco magistraturas.

37. Fusades, Estadísticas Judiciales, 2016. Disponibles en: www.observatoriojudicial.org.sv. Cabe precisar que, si bien las últimas estadísticas disponibles tienen cinco años, dado que los nombramientos en la carrera judicial en El Salvador son vitalicios, es de prever que para la fecha de realización de este estudio existan cambios poco significativos en estas cifras.

38. L. Arrieta de Carsana, *Proceso de selección y nombramiento de magistrados en la Corte Suprema de Justicia: Estudio de caso para El Salvador*, San José, Conare, 2019. Disponible en: https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7880/Arrieta_L_Seleccion_nombramiento_magistrados_Corte_Suprema_Justicia_El_Salvador_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

39. Véase la actual integración de la Corte en Pleno. Disponible en: https://www.csj.gob.sv/magistrados-corte-suprema-de-justicia/.

Además de la selección de mujeres en el Órgano Judicial, también cabe hacer notar que en el proceso de elección de la CSJ se observa que desde el inicio existe una participación considerablemente inferior de mujeres en el proceso de postulación para el máximo tribunal; por ejemplo, en la elección de 2021, de un total de 101 candidatos y candidatas, solo 31 fueron mujeres.[40]

Finalmente, la falta de paridad histórica no ha sido motivo de impugnaciones ni litigios estratégicos en el ámbito nacional o internacional, ya que si bien han existido entre 2012 y 2018 varias impugnaciones relacionadas con el proceso o candidaturas específicas durante las elecciones de la CSJ, ninguna ha estado relacionada con la falta de representación de las mujeres, ni con la igualdad o la paridad de género en la CSJ.[41]

La entonces fiscal general de Guatemala, Thelma Aldana, habla durante una conferencia de prensa, el jueves 19 de abril de 2018.

AP Photo/Moises Castillo

Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala contiene una cláusula general de igualdad que establece que "todos los seres

40. Véase listado de candidaturas 2021. Disponible en: www.corteindpendiente.org.sv.

41. L. Arrieta de Carsana, *Proceso de selección...*

humanos son libres e iguales en dignidad y derechos" y reconoce que "el hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades" (art. 4); también indica que los/las guatemaltecos/as tienen derecho a ocupar cargos públicos, y que las designaciones "no atenderán más que a razones fundadas en méritos, capacidad, idoneidad y honradez" (art. 113).

Dada la importancia e impacto que tienen las labores de cuidado en el desarrollo profesional de las mujeres en el ámbito del sistema de justicia, es relevante mencionar que la asignación social de estas labores a las mujeres viene reforzada por el reconocimiento de la maternidad a nivel constitucional (art. 52) y, especialmente, de la obligación del Estado de velar "por el estricto cumplimiento de los derechos y obligaciones que de ella se deriven", lo que no ocurre con la paternidad. De hecho, el artículo 47 constitucional, que se refiere al matrimonio, establece una igualdad de derechos, pero no de obligaciones entre ambos cónyuges. Más allá de tales disposiciones, no existe ninguna otra a nivel constitucional que se refiera a la igualdad de género de forma general, o a la representación paritaria de forma específica.

A nivel legal, la Ley de la Carrera Judicial (Decreto 32-2016), en su artículo 2, incluye el principio rector de la meritocracia, el cual indica que "constituyen enfoques de política judicial la perspectiva de género y la multiculturalidad" y establece que "en todos los procesos relativos a la carrera judicial, deberá garantizarse la equidad de género y étnica". Esto constituye un avance respecto de la legislación anterior (Decreto 41-99), que no contenía ninguna mención en la materia. Sin embargo, la referencia a la equidad de género no ha dado lugar a directivas ni a medidas internas que favorezcan políticas de igualdad en favor de las mujeres que se desarrollan profesionalmente en el Organismo Judicial.

Desde 1999 existe una Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99), que se plantea como uno de sus objetivos "promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social" (art. 2) y señala que el Estado, a través de sus organismos competentes, debe "tomar las medidas necesarias para garantizar el bienestar general de todas las

mujeres, en condiciones de equidad de derechos", así como "diseñar e implementar [...] políticas y estrategias que contribuyan a la eliminación de las brechas de inequidad genérica, que afectan su plena participación y desarrollo" (art. 5). Esta ley establece la obligación de promover "mecanismos efectivos temporales y graduales para lograr la plena participación política de las mujeres", "mecanismos que garanticen la participación de las mujeres en todas aquellas instancias de representación paritaria a nivel nacional, regional o local", "medidas jurídicas para que en las organizaciones e instituciones públicas y sociales y en todos los niveles de decisión y ejecución, exista representación de las mujeres, incluyendo mujeres mayas, garífunas y xincas" (art. 23).

A nivel de políticas públicas en materia de equidad de género, existe un Sistema Nacional para la Equidad entre Hombres y Mujeres, cuyo ente rector y articulador es la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem). Uno de los objetivos del sistema consiste en transversalizar el enfoque de equidad entre hombres y mujeres en todas las esferas del desarrollo y coadyuvar a la coordinación entre los tres organismos del Estado para el seguimiento de sus compromisos internacionales en esta materia.

Por su parte, el Ministerio Publico de Guatemala aprobó, en noviembre de 2016, una Política para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Ministerio Público, la cual, aunque se refiere al incremento progresivo de mujeres en el área fiscal o como agentes de seguridad, está centrada en la implementación de un enfoque de género en la investigación y persecución penal, o en la atención a las mujeres víctimas. Asimismo, a nivel fiscal, mediante Acuerdo 05-2019, se aprobó un Protocolo para la Atención de Casos de Acoso Sexual en el Ámbito Laboral. En esa misma línea, mediante Acta 54-2019, el Organismo Judicial aprobó un Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso Laboral y Sexual.

Respecto a la institucionalidad interna dedicada a promover la igualdad de género, dentro del Organismo Judicial, a partir del año 2006 se creó la Unidad de la Mujer y Análisis de Género, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales sobre el tema. En

el año 2012, dicha unidad se transformó en la Secretaría de la Mujer y Análisis de Género, la cual tiene como misión coordinar, asesorar y orientar de manera técnica y sistemática el enfoque de género en las distintas dependencias del Organismo Judicial, además de promover el cumplimiento de las leyes, convenciones y tratados internacionales que hayan sido ratificados por el Estado de Guatemala en materia de derechos humanos de las mujeres.

Entre sus funciones se encuentran: promover propuestas e iniciativas que contribuyan a la formación en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género; apoyar a los usuarios del sistema de justicia, dando atención y asesoría en la materia a quienes la soliciten; crear material didáctico con perspectiva de género en coordinación con dependencias administrativas; producir estudios enfocados en los derechos humanos de las mujeres en procesos de formación; y obtener avances significativos en la promoción de estos derechos. Sin embargo, no especifica cuáles son los avances.

En cuanto al mecanismo de selección de altas autoridades del sistema de justicia guatemalteco, es importante señalar que se trata de un dispositivo mixto, que abarca no solo a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) sino también a las cortes de apelaciones. En ambos casos, la designación final es competencia del Congreso de la República, a partir de los resultados de un proceso de preselección conocido como Comisiones de Postulación, establecido en el artículo 215 de la Constitución y regulado en la Ley de Comisiones de Postulación (CP). En el caso de la CSJ, la CP está integrada por los decanos de las facultades de Derecho existentes en el país, e igual número de miembros del Colegio de Abogados y de representantes de las cámaras de apelaciones elegidos por estas. El rector de una de las universidades del país preside la CP, ante la cual, luego de una convocatoria pública, las personas interesadas presentan sus expedientes de postulación, que la CP evalúa, para finalmente, y con base en los resultados de dicha evaluación, elaborar un listado o nómina con el doble de candidaturas a elegir. Luego de recibida la nómina, el Congreso, por mayoría calificada, elige a quienes integrarán la CSJ. Como ha sido mencionado, un proceso similar –con intervención de órganos políticos– se aplica para la elección de magistraturas de cortes de apelaciones,

para las que no se sigue un protocolo de ingreso o ascenso propio de un sistema profesional de carrera. En el caso de la Corte de Constitucionalidad (CC), el mecanismo es distinto.

La Constitución (art. 269) establece que hay cinco instituciones que designan, respectivamente, a un magistrado/a titular y un/a suplente para integrar la Corte, cada uno mediante su propio mecanismo de elección: el presidente de la República en consejo de ministros, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Colegio de Abogados del país. Las personas así elegidas integrarán la CC por un plazo de cinco años. No existe ninguna norma que establezca que las comisiones de postulación deben integrar las nóminas de forma paritaria ni equitativa, ni que se debe nombrar un porcentaje o un número específico de mujeres, ni para la Corte Suprema, ni la CC, ni las Cortes de Apelaciones. A la fecha, solamente tres mujeres han ocupado la posición de presidenta de Corte Suprema de Justicia.

Actualmente, hay cinco mujeres nombradas en la CSJ, entre sus trece integrantes; y dos mujeres titulares en la Corte de Constitucionalidad, entre sus cinco magistraturas. Sin embargo, en este último caso, una magistrada nombrada para este tribunal no ha sido juramentada, por lo que no puede ejercer el cargo. En las Cortes de Apelaciones, integradas por tres magistrados cada una, por lo general hay una mujer por cada dos hombres. En los niveles inferiores, los números de hombres y mujeres se equilibran. Dado que el periodo de funciones de la Corte Suprema de Justicia (2014-2019) venció en octubre de 2019, el Congreso tendría que haber llevado a cabo la elección hace más de dos años. A través de un amparo interpuesto por la Fiscalía General, en el que se evidenciaron graves vicios dentro de la preselección realizada por la Comisión de Postulación, la CC estableció lineamientos para que el Congreso llevara a cabo la elección. Sin embargo, este no ha acatado esa resolución, se niega a designar nuevos magistrados y ha preferido postergar indefinidamente la elección de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones. A la vez, existen dos casos penales presentados en contra de miembros de la CP y congresistas que incurrieron en actos de corrupción en los procesos de elección de cortes en 2014 y 2019, conocidos como

"Comisiones Paralelas I y II". También existe una denuncia planteada por un grupo de abogadas y juezas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado de Guatemala, por irregularidades en la elección de cortes de 2014, pues vulneró la independencia judicial.

320 organizaciones de la sociedad civil hacen un llamado al presidente Andrés Manuel López Obrador para que envíe una terna exclusiva de mujeres para designación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 10 de noviembre de 2021.

Marcia Itzel Checa / Designaciones Públicas

México

El artículo 1. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de igualdad y no discriminación, y el artículo 4. señala que la mujer y el hombre son iguales ante la ley.

En 2019 se reformaron diversos artículos constitucionales para establecer la paridad de género en los cargos de decisión de los tres poderes del Estado[42] (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); sin embargo, esta reforma no incluye a las entidades federativas, las cuales tienen

42. Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre géneros, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019.

volver a tabla de contenido

autonomía para incorporar dicho principio en su normatividad local.[43]

El artículo 94 constitucional, que contempla al Poder Judicial de la Federación (PJF), señala que "la ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género". La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del PJF también mencionan el principio de paridad de género.

Por otra parte, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres contempla el fomento de la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos por parte de las autoridades correspondientes, así como la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera del poder judicial (art. 36). En 2020, se publicó el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, uno de cuyos objetivos prioritarios consiste en "posicionar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos político, social, comunitario y privado". Si bien, se menciona el bajo número de mujeres que ocupan cargos en ámbitos públicos y gubernamentales, se centra en el ámbito político, aunque este objetivo podría ampliarse al Poder Judicial.

Sobre el mecanismo para elegir a quienes integran la máxima corte del país, el artículo 96 constitucional establece el procedimiento para nombrar a los/las ministros/as de la Suprema Corte de Justicia, que se encuentra a cargo de órganos políticos. Según este procedimiento, la Presidencia de la República debe someter una terna a consideración del Senado, que hará la designación correspondiente con las tres cuartas partes de los votos del Pleno. En caso de que el Senado rechace la terna, la Presidencia someterá una nueva; si esta segunda es rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de esta terna designe la Presidencia de la República. No existe en México un

43. México es un Estado federal con 32 entidades federativas que tienen autonomía constitucional respecto de la Federación.

volver a tabla de contenido

Tribunal Constitucional separado de la SCJN, la que cumple el rol de máximo tribunal en materia constitucional.

La SCJN cuenta con una Unidad de Igualdad de Género; en 2010, el PJF creó el actual Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación (CIIGPJF), cuyo objetivo es proponer y coordinar los esfuerzos para unificar los criterios de planeación de la estrategia para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), así como hacer seguimiento y evaluar las acciones y los proyectos que en materia de igualdad de género realice cada una de estas instancias. Los informes de este Comité dan cuenta de que sus principales actividades no están centradas en promover la representación paritaria en el interior del sistema judicial mexicano.

Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (Inegi, 2021), los órganos jurisdiccionales, órganos y unidades administrativas del Poder Judicial de la Federación se integran casi de manera paritaria (50,4% hombres, 49,6% mujeres). Sin embargo, esta paridad prácticamente desaparece en los órganos de toma de decisión: según el Poder Judicial de la Federación, 80% de los magistrados de Circuito en funciones son hombres, así como 74% de los jueces de Distrito en funciones; en el Consejo de la Judicatura Federal solo dos de los siete integrantes del Pleno son mujeres, igual que en la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación; en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hay únicamente tres mujeres entre sus once integrantes.

Elvia Barrios, primera Presidenta de la Corte Suprema de Justicia del Perú.

Poder Judicial del Perú.

Perú

La Constitución de 1993 del Perú recoge la cláusula general de igualdad (prohíbe la discriminación por motivo "sexo" o "de cualquier otra índole") como parte de los derechos fundamentales de toda persona (art. 2), así como la igualdad como principio rector de la relación laboral (art. 26, "igualdad de oportunidades sin discriminación"). Únicamente para la elección de autoridades de gobiernos regionales, el texto constitucional indica: "La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género" (art. 191).

A nivel legal, la Ley 28983 de 16 de marzo de 2007, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres,[44] establece que es rol del Estado la adopción de medidas de acción positiva de carácter temporal para acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, la adopción de la perspectiva de género, así como la incorporación y promoción del lenguaje inclusivo (art. 4). Con respecto al Poder Judicial y al Sistema de Administración de Justicia en general, hace referencia a garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, el desarrollo de procesos justos y equitativos, y la capacitación en contenidos

44. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28983.pdf .

volver a tabla de contenido

sobre género. Hay una ausencia en la norma sobre el acceso paritario a la carrera judicial o fiscal. Nuevamente, para el ámbito del sistema electoral, sí indica como fin la promoción de la participación política de la mujer "como electora y como candidata" (art. 8, lit. b).

Finalmente, la Ley 30916 de 19 de febrero de 2019, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), organismo constitucional autónomo encargado de la selección, evaluación y destitución de jueces, juezas y fiscales de todos los niveles, reconoce como principio de igualdad y no discriminación (art. III). Tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo 017-93-JUS) como la Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto Legislativo 052) hacen referencia al acceso a la magistratura en paridad entre hombres y mujeres.

Respecto al Ministerio Público, cabe precisar que si bien no se tiene noticia de una Comisión de Género, esta institución participa en espacios como la Comisión Multisectorial de Género, de alcance nacional. Asimismo, la Fiscal de la Nación, con fecha 22 de octubre de 2021, emitió el Oficio Circular 023-2021-MP-FN, dirigido a los presidentes de juntas de fiscales superiores, coordinadores nacionales de fiscalías especializadas, al gerente general y al gerente central de la Oficina de Potencial Humano, donde indica que "tengan a bien disponer las acciones pertinentes para incorporar el enfoque de género y erradicar estereotipos e ideas sexistas en los procesos de selección de personal y entrevistas".

Por otro lado, existe una Política Nacional de Igualdad de Género[45] (aprobada por Decreto Supremo 008-2019-MIMP), que si bien incluye el derecho de acceso y participación de las mujeres ("en espacios de toma de decisión") como parte de su diagnóstico y fines, lo hace expresamente respecto a cargos de representación política, y no con mínimos, sino que, en lapsos de años, se plantea llegar a porcentajes de 40% o 20%, para congresistas y alcaldesas, respectivamente, teniendo como horizonte la "participación democrática paritaria".

45. Disponible en: https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/04/Pol%-C3%ADtica-nacional-de-igualdad-de-g%C3%A9nero-DS-008-2019-MIMP-Legis.pe_.pdf?fbclid=IwAR0lNeju_UgOBi08T8TQ9pKzXROsKyrRWtMcXwS-5VVK84HLt8xrFDzdbSVk.

volver a tabla de contenido

En el Poder Judicial, mediante Acuerdo de la Sala Plena 141-2016 de 21 de julio de 2016, se acordó instituir el "enfoque de género" como una política a ejecutar y se creó la Comisión de Justicia de Género.[46] Si bien la representación paritaria dentro de los órganos del sistema de justicia no se señala puntualmente como uno de sus cuatro objetivos estratégicos, uno de ellos hace referencia a la "Aprobación de la normatividad e implementación de políticas institucionales que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres" (objetivo estratégico 2).[47] Además, el Plan de Trabajo 2017-2021 de esta Comisión identifica como diagnóstico "el nivel de representación de las mujeres en la carrera judicial, que es menor al que existe respecto de los hombres", por lo que "La Comisión tiene como reto [...] garantizar la igualdad de género también al interior de la institución, tanto en el acceso a la carrera judicial como para elevar la cuota de representación en todos los niveles jerárquicos, y compatibilizar la vida laboral y familiar, entre otros aspectos".[48]

Además de la Comisión de Justicia de Género, existe la Comisión Multisectorial, de naturaleza permanente, denominada Comisión Nacional de Alto Nivel para la Igualdad de Género (Conaig), creada por Decreto Supremo 018-2021-MIMP de 23 de julio de 2021,[49] para implementar la Política Nacional de Igualdad de Género. La Comisión está integrada por 21 altos/as representantes del Poder Ejecutivo,

46. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/genero/s_cgen/as_inicio.

47. Los otros objetivos estratégicos son: transversalización del enfoque de género, fortalecimiento de capacidades de juezas y jueces, personal jurisdiccional y administrativo, que incorpore el enfoque de género y el desarrollo de un sistema de información que brinde insumos para la implementación de políticas institucionales.

48. Corte Suprema de Justicia de la República, *Plan de Trabajo 2017-2021*, Lima, Comisión Nacional Permanente de Justicia de Género, 2016, p. 42. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/3f31d600441fad139f66df01a4a5d4c4/Plan+de+Trabajo_CJG-2017-2021.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3f31d600441fad139f66df01a4a5d4c4.

49. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-la-comision-multisectorial-de-natur-decreto-supremo-n-018-2021-mimp-1975869-13/.

el Poder Judicial, el Ministerio Público, entre otros/as funcionarios/as y fue instalada el 7 de septiembre de 2021.[50]

En cuanto al mecanismo de elección de magistraturas de altas cortes, el sistema de selección y nombramiento se realiza por concurso público de méritos, a cargo de la Junta Nacional de Justicia, que nombra judicaturas y magistraturas titulares de todos los niveles con el voto de cinco de sus siete integrantes. Cuando se requieren magistrados y magistradas no titulares (provisionales y supernumerarios), el procedimiento de selección recae en el propio Poder Judicial y el Ministerio Público, respectivamente.

De acuerdo con información de mayo de 2021,[51] en las 10 salas y el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria que existen en la Corte Suprema de Justicia hay 24 mujeres y 25 hombres, indistintamente de la condición de titular o provisional, ejerciendo como jueces o juezas supremas. Esto, no por un mandato legal, sino por decisión de la nueva presidenta del Poder Judicial, según sus atribuciones, situación que tuvo que explicar, en tanto la paridad fue cuestionada –por no ir presuntamente de acuerdo con la meritocracia–[52] por medio de una denuncia ante la Junta Nacional de Justicia que fue presentada en su contra.[53] La presidencia del Poder Judicial 2021-2022 ha recaído en una mujer, por primera vez en la historia de la institución.[54] Por su parte, en el Ministerio Público existen actualmente dos fiscales supremas ejerciendo funciones en salas (penal) y una fiscal suprema en la encargatura de la Fiscalía Suprema de Control Interno,

50. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/520840-ejecutivo-instalo-la-comision-nacional-de-alto-nivel-para-la-igualdad-de-genero.

51. Disponible en: https://lpderecho.pe/conformacion-salas-corte-suprema-2021/.

52. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/503586-comunicado-del-poder-judicial-sobre-designacion-de-juezas-y-jueces-en-la-corte-suprema-segun-esquemas-de-paridad-y-meritocracia.

53. Disponible en: https://lpderecho.pe/denuncian-presidenta-poder-judicial-respetado-meritocracia-designacion-jueces-supremos-provisionales/.

54. Disponible en: https://elperuano.pe/noticia/110151-lo-ultimo-jueza-elvia-barrios-es-la-primera-mujer-en-liderar-poder-judicial.

independientemente de su condición de titular o provisional. La Fiscalía de la Nación (2019-2022) ha recaído en una mujer (la quinta, de diecisiete encargaturas a lo largo de la historia).

En 2020, el Ministerio Público contaba con 7.696 fiscales a nivel nacional, 48,71% de los cuales eran mujeres. La estadística mostraba una variación, teniendo en cuenta el tipo de cargo desempeñado como fiscal, con una representación de mujeres, así: 33,33% de las fiscalías supremas, 38,10% de las fiscalías adjuntas supremas, 39,27% de las fiscalías superiores, 46,34 de las fiscalías adjuntas superiores 42,01% de las fiscalías adjuntas provinciales, y 56,58% de las fiscalías provinciales.[55]

55. Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, *Anuario Estadístico del Ministerio Público 2020*, Oficina General de Planificación y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Estadística, mayo de 2021.

volver a tabla de contenido

Resultados y hallazgos sobre barreras de género

A los efectos de sistematizar los resultados de este estudio parece conveniente presentar, en primer lugar, las barreras identificadas por las participantes en los encuentros y, luego, las buenas prácticas referidas por ellas. En uno y otro caso estas se exponen en el marco de narraciones biográficas que apelan a la experiencia directa o a reflexiones a partir de sus entornos culturales e institucionales de referencia.

Si bien estas narraciones identifican algunas barreras idiosincrásicas vinculadas, sobre todo, a los diseños institucionales de cada sistema de justicia, reflejan a menudo coincidencias que trascienden esas particularidades, tanto institucionales como culturales.

La división sexual del trabajo y el cuidado

El efecto ralentizador del cuidado en los itinerarios profesionales de juezas y otras operadoras del sistema de justicia es una constante en el relato de las intervinientes en los distintos encuentros, quienes vinculan la distribución sexuada de funciones de cuidado a varios fenómenos cuyos efectos se entrelazan. Entre otros, sobrecarga de trabajo, autoexclusión femenina respecto de cargos o funciones que afecten los tiempos destinados a la gestión de la dependencia (hijos/hijas u otras personas), y obstáculos en el desarrollo profesional por no poder satisfacer exigencias de formación de posgrado que compiten con esas funciones.

En diversos encuentros, las participantes coinciden en que la exigencia o la mayor valoración de la formación de posgrado (master o

doctorado) o de otras trayectorias profesionales (como la académica) en los procesos de selección de las más altas magistraturas beneficia claramente a los hombres, quienes, gracias a la distribución desigual de las tareas de cuidado, pueden acceder con mayor facilidad a esas formaciones o trayectorias y exhibir, entonces, mayores "méritos" que las mujeres en los procesos de selección y nombramiento de cargos de poder o direccion.

El horario y lugar de las capacitaciones judiciales también se problematizó desde el punto de vista de su compatibilidad con las funciones de cuidado, que siguen recayendo mayoritariamente sobre las mujeres. En la reunión de Costa Rica se subrayó, por ejemplo, que el horario de los programas de capacitación de la Escuela Judicial resulta determinante en el número de mujeres inscritas: si se dictan dentro de la jornada laboral, la presencia femenina aumenta; si ocurre lo contrario, el número de mujeres disminuye drásticamente. Por su parte, participantes en el encuentro de Chile indicaron que los programas de formación y capacitación para ascender en la carrera judicial solo se dictan en la capital del país y algunos tienen una extensión superior a un mes, lo cual genera costos materiales e inmateriales diferenciados de género que afectan especialmente a las mujeres de regiones o provincias. Dentro de estos últimos se aludió específicamente al reproche social que la separación de los hijos e hijas implica para las mujeres, a diferencia de lo que ocurre con los hombres.

Las participantes en los distintos encuentros concordaron en que la identificación entre lo femenino y el cuidado alimenta estereotipos de género que deterioran la valoración social del desempeño femenino por los/as tomadores/as de decisiones del sistema judicial. Las responsabilidades de cuidado (específicamente las derivadas de la maternidad) son asociadas comúnmente a una menor disponibilidad, capacidad o productividad en el ejercicio de ciertas funciones jurisdiccionales, particularmente las de más alto rango. Como destacan algunas participantes en el encuentro de El Salvador, los estereotipos sobre la maternidad se potencian cuando los órganos que intervienen en la selección de candidaturas y en la elección de las magistraturas están mayoritariamente integrados por hombres. Una participante en el encuentro de Ecuador lo resume así:

> A diario se nos cuestiona si realmente podemos asumir esa responsabilidad, si no estaremos descuidando a los hijos, si somos muy jóvenes o si nuestros hijos son muy pequeños, [...], es decir, se asume que, si tenemos familia, entonces estamos descuidando nuestra vida profesional, [...], digamos, se nos mide con una vara distinta [...] a nuestros colegas hombres que tienen familia nadie les pregunta nada sobre ese tema.

En general, las participantes reprochan la inexistencia, la insuficiencia o el incumplimiento de las políticas de conciliación de la vida familiar, desarrollo profesional y carrera judicial en sus distintos países. Así, por ejemplo, algunas participantes en el encuentro de Guatemala señalaron que las obligaciones normativas de mantener guarderías sencillamente se cumplen sin que en la práctica exista ninguna consecuencia.

En suma, la existencia o el funcionamiento de lactarios o guarderías, el régimen de permisos por parentalidad, la incompatibilidad de las funciones de cuidado con los requisitos de formación para acceder a ciertas funciones y las condiciones especiales impuestas por la pandemia y el teletrabajo aparecen como zonas críticas respecto de esta clase de políticas.

No existe una visión común sobre el vínculo entre paridad y políticas de conciliación. Las participantes provenientes de países que carecen de normas de cuotas o paridad visualizan la incorporación de la paridad como un eventual catalizador de las políticas de conciliación. Así, por ejemplo, en la reunión de Guatemala se asoció la inexistencia de una política pública que reconozca la paridad de género en la función judicial con la rigidez de los horarios para asistir a cursos de formación, los que no se flexibilizan aun cuando una mujer esté por dar a luz o en periodo de lactancia. Sin embargo, entre las participantes oriundas de aquellos países que cuentan con mayores avances en reglas de paridad (Bolivia, Ecuador y México), el impacto de estas reglas en el desarrollo de las políticas de conciliación o, en general, en la transformación de pautas culturales de organización de las jornadas de trabajo en el interior del sistema judicial fue objeto de controversia. Hay quienes destacan que en algunos casos (como ocurre en Ecuador) la paridad ha propiciado el ingreso a altas cortes

de juezas jóvenes con responsabilidades derivadas de la maternidad, contribuyendo a una normalización de la figura de la jueza-madre y favoreciendo la problematización de las prácticas organizacionales tradicionales, insensibles a los tiempos y las responsabilidades de cuidado. Otras participantes señalan que la paridad no ha incidido, en realidad, en un mayor desarrollo de las políticas de conciliación. En el caso mexicano, por ejemplo, se destacó, a propósito de la intensificación de las cargas de cuidado ocasionada por la pandemia del covid-19, la carencia de condiciones mínimas de conciliación familiar-profesional como la existencia de lactarios.

Redes de poder y sistemas de selección y nombramiento

El impacto del diseño de los sistemas de selección y nombramiento en la igualdad de género fue ampliamente corroborado por los relatos y las opiniones de las participantes en estos encuentros. En general, los sistemas de nombramiento por cooptación, los dominados por influencias políticas o gremiales –especialmente frecuentes en la nominación y designación de integrantes de altas cortes– y los nombramientos discrecionales fueron peor evaluados que los sistemas abiertos, basados en criterios de competencia, reglados y transparentes. En diversos encuentros se insistió en que la politización de los nombramientos pone a las mujeres en una situación de desventaja. Por un lado, las participantes manifestaron que estas tienden a rehuir ciertas lógicas y prácticas de poder (político o social), las que les resultan a menudo ajenas, costosas o corruptas. Por otro, suelen tener menos redes de poder formal (redes políticas) o informal (redes sociales o gremiales), algunas de las cuales son decisivas en algunos sistemas de selección y nombramiento. La conciencia de esta desventaja y la distancia o el rechazo respecto de las prácticas clientelares con frecuencia inhibe a las mujeres a presentar sus candidaturas a las más altas magistraturas, produciendo un freno en sus carreras profesionales y explicando, en parte, la autoexclusión femenina.

La desconfianza femenina frente a la objetividad de los sistemas de nombramiento

En el encuentro de Colombia, las asistentes destacaron la desconfianza que genera entre las mujeres el sistema de nombramiento para las altas cortes que, a diferencia del acceso a niveles inferiores de la judicatura colombiana, no descansa en exámenes de conocimientos, sino en un proceso de elección mixto, donde participan las mismas cortes y, en algunas ocasiones, el Congreso y el presidente, aun cuando se haya avanzado, desde un sistema de cooptación a uno de competencia o libre concurrencia para la presentación de candidaturas. Una participante, refiriéndose al decreciente número de postulaciones femeninas a la Corte Constitucional de Colombia, lo resume así:

> Hay mucha desconfianza de que las mujeres puedan ganarse esos cargos y entonces los costos son muy altos. En un artículo publicado por una politóloga, ya hace varios años, sobre la Corte Constitucional, se decía que la chance de que una mujer ganara era de 0,2% *vs*. una chance de 17% para los hombres. Entonces, claro que el desgaste y el costo de estar incluida en una de las ternas de la Corte Constitucional, pues era altísimo, por oposición a las opciones de éxito.

En la reunión de Ecuador se destaca que las reglas de paridad mejoran las opciones de las mujeres en la disputa por cargos de poder porque obligan a intensificar su búsqueda. Una participante relata:

> Como la Constitución dice que cuando buscan candidatos para el concurso a altas cortes deben procurar paridad, entonces a las tres funciones que envían listas (que son la asamblea, la presidencia y la función de transparencia y control social) [...] les toca buscar un poquito más hasta encontrar mujeres. Siempre va a haber, por ejemplo, más hombres constitucionalistas a la mano, todos los días en los medios de comunicación hay hombres constitucionalistas, siempre hay muchos más que están a la mano, pero como la constitución dice que ese listado, por ejemplo de nueve candidatos, debe ser paritario, entonces les toca buscar y buscar y encuentran, y, digamos, estamos ahí, aquí está también, aquí están varias mujeres constitucionalistas, y en general, con una carrera muy destacada, entonces, si buscan un poco las van a encontrar.

Otra participante en el mismo encuentro destaca, sin embargo, que estos avances coexisten con la presencia de factores políticos en las nominaciones que generan todavía un lastre que repercute especialmente sobre las mujeres, contrarrestando sus credenciales profesionales:

> A mí se me acercaron unos operadores políticos y me dijeron que yo tenía un buen currículum, que era una excelente carpeta, pero que no tenía el aval político y, efectivamente, en ese concurso yo quedé segunda y la persona que ganó tenía el aval político. [...] Mi lema de vida es que cuando uno decide concursar en algo tiene que tener las credenciales académicas y las credenciales de experiencia, como para que nadie cuestione que uno es jueza porque sabe del tema, que uno es defensora porque sabe del tema, que uno es asambleísta porque conoce del tema; pero son concursos en el Ecuador que sí se han querido manejar, en el sentido de que tienes o no tienes aval, además de méritos. Entonces, son temas que sí ponen cuesta arriba.

En el encuentro de Perú se refrenda la existencia de esta barrera. Se identifican una serie de mecanismos que, aunque comúnmente son considerados neutros, para las participantes tienen un claro impacto diferenciado de género, como lo reconoce una jueza:

> Yo considero que, en principio, el mérito y capacidad de jueces y juezas es igual, ¿no? [...] Los que accedemos a la carrera judicial y nos enfrentamos a un concurso público vamos, entre comillas, en las mismas condiciones de igualdad, porque es el mismo sistema de examen escrito, el mismo sistema, pues, de selección, pero sí hay un componente importante y creo que no se ha dado mucho énfasis, y espero que estos nuevos nombramientos que va a haber se den con una mirada y perspectiva de género. [uno de] los obstáculos que enfrentamos las juezas es [que] en cuanto al currículo, por ejemplo, se nos exige, se exige, aparte de la idoneidad y capacidad en la resoluciones judiciales, también otra serie de componentes: por ejemplo, producción jurídica, escribir libros o artículos, y también acceder a los cursos de capacitación y especialización. Y, generalmente, pues, en el caso de las mujeres juezas, acceder a un curso, por ejemplo, de capacitación de un mes, dos meses o un año, implica [...] el desarraigo familiar. Las que son juezas, no hay que olvidar, que son también madres y esposas.

volver a tabla de contenido

La provisionalidad y el interinato

En el encuentro colombiano se subrayaron, además, los posibles impactos de género de los nombramientos en provisionalidad, que afectan especialmente a los tribunales de primera instancia, municipales y de circuito, pudiendo alcanzar 35% de los cargos de la jurisdicción ordinaria y 25% de los de la jurisdicción contenciosa administrativa. La discrecionalidad de estos nombramientos, que favorecen lógicas de corrupción y clientelismo, sumada a ciertos patrones culturales de roles de género más pronunciados en regiones o provincias, fueron identificados como una amenaza para la igualdad de género en el acceso a estos cargos. Una participante, refiriéndose a las juezas afectadas, señala:

> En las regiones [...] hay que hacer un *lobby* político a los mismos magistrados de los tribunales que tienen influencias sobre, digamos, la nominación de los cargos en provisionalidad y hay costos altos para ellas en hacer ese tipo de *lobby*, particularmente, porque pueden ser pueblos más pequeños, ciudades más pequeñas, y los temas de ir a tomarse un café con un magistrado de tribunal les genera, en un mundo lleno de estereotipos y de prejuicios, pues unas cargas adicionales con las que no quieren lidiar.

En el encuentro de Costa Rica se identificó una variante de la provisionalidad –el nombramiento interino–, pero en relación con funcionarias administrativas del sistema de justicia. Esta fue calificada, a la vez, como una barrera para la permanencia en sus funciones y como una forma de discriminación basada en el sexo. El nombramiento interino en el ejercicio de funciones administrativas es una modalidad frecuente de contratación en puestos que dependen de la Corte Suprema o del Consejo Superior. Además de provocar que personas presten servicios por años en esa calidad, esta modalidad ha precarizado la permanencia de mujeres en sus funciones. Estas suelen ser cesadas en el ejercicio de sus funciones al hacer uso de incapacidades por maternidad porque, como refiere una participante del encuentro, "a su jefatura le sirve mejor un hombre que no tiene esos problemas".

Con todo, en el caso del Perú se menciona que los sistemas discrecionales de nombramiento han permitido avanzar en la paridad de género en la Corte Suprema, ante la falta de institucionalización de este objetivo, gracias al impulso dado a esta política, de manera personal, por su presidenta.

El sistema de elección popular y el jaque a la paridad

La alta politización de la competencia electoral, la dilución de la selección meritocrática y la puesta en entredicho del objetivo de la paridad de género en el poder judicial fueron formuladas como las principales críticas al sistema de nombramiento de integrantes de altas cortes, por parte de las asistentes al encuentro de Bolivia. Según el ordenamiento jurídico boliviano, las reglas de paridad o equilibrio entre hombres y mujeres tienen un alcance restringido. Comprenden únicamente la preselección de postulantes que debe realizar la Asamblea Legislativa Plurinacional para establecer la nómina de candidaturas a la elección de vocales del Tribunal Supremo Electoral, los tribunales electorales departamentales, los magistrados/as del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. La selección final de quienes integrarán esos órganos queda entregada al voto ciudadano. Por tanto, se garantiza la paridad en la preselección de las candidaturas, no en el resultado de la elección y, por consiguiente, no existe garantía de una composición paritaria de los órganos jurisdiccionales.

Como ejemplo de la precariedad de ese dispositivo de paridad se citaron los resultados de las dos recientes elecciones para proveer cargos del Tribunal Supremo de Justicia. En la primera (2011), las mujeres alcanzaron el 33% de los puestos; sin embargo, en la última elección (2017), la ciudadanía solo eligió a una mujer. A resultas de lo anterior, en la actual composición del Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia solo hay una mujer de un total de nueve magistrados.

El rol de las redes informales, el clientelismo y la corrupción

En varios de los encuentros se discutieron los múltiples impactos de género de las redes informales, el clientelismo y la corrupción. En el encuentro de El Salvador, por ejemplo, fueron evocadas las influencias de las asociaciones gremiales de abogados y de los sindicatos del órgano judicial como decisivas en los sistemas de nombramientos de altas cortes. Estas influencias fueron vinculadas a la multiplicación e intensificación de las prácticas de clientelismo, las cuales, además de erosionar la independencia y el buen gobierno judicial, serían disuasivas para las mujeres. Estas, a menudo, no desean verse sometidas a las presiones que ejercen dichas organizaciones y deciden no postularse a puestos de mayor visibilidad o responsabilidad.

En la reunión de Guatemala se destacaron, además, los efectos erosivos de las redes informales y del clientelismo en los vínculos de solidaridad entre mujeres, como lo narra una de las asistentes:

> El juez perfecto era aquel que no se relacionaba con nadie; sin embargo, actualmente, se considera que los jueces tienen que tener una comunicación unos con otros, y en el caso de las mujeres, hemos tenido los peores enemigos o las peores enemigas entre nuestras propias colegas, en el sentido de que cuando se ha tratado de ascenso de mujeres, tanto en los juzgados hacia las cortes y de las cortes hacia la Corte Suprema de Justicia, son las primeras en oponerse ¿no?, porque hay un nivel de clientelismo y amiguismo que quien no los siga, pues tendrá los días contados en el Poder Judicial.

En el caso chileno, aunque formalmente suprimida por resoluciones recientes de la Corte Suprema, se subrayaron los efectos de la práctica del "besamanos", consistente en una reunión privada de jueces con los aspirantes a cargos, en la exclusión de las mujeres, así como el peso informal de las cofradías masculinas en los ascensos. Una de las participantes menciona que un curso de formación (habilitación) no es suficiente para ascender, se requiere "cierta visibilidad, [...] los ministros votan por gente que conocen". Y agrega: "Creo que hay muchas más cofradías de hombres, instancias en que ellos pueden

relacionarse, que escapan a nuestros horarios y a nuestras posibilidades", refiriéndose a los partidos de fútbol y otros espacios de interacción masculinizados.

En la reunión del Perú se destacó que el carácter sistémico de las prácticas clientelares o de corrupción puede incidir en el desprestigio del Poder Judicial, desincentivando, por extensión, el ingreso de mujeres a este:

> Tenemos facultades de derecho que se han feminizado, hay una gran cantidad de mujeres que están saliendo de estas facultades. Sin embargo, la mirada general del sistema de justicia siempre ha tenido una afectación muy importante por el tema de la corrupción; se mira como un espacio donde hay una fuerte corrupción [...]. Y esta sospecha en el aparato de justicia no es gratuita, porque –como aquí todas sabemos– ha habido situaciones que dan cuenta de ello y quiero mencionar algunas; hay situaciones de redes internas que no son expresas, pero redes internas donde desde dentro del Poder Judicial y desde fuera del Poder Judicial, hay abogados y jueces que se ayudan internamente a tener, digamos, especialmente en el ámbito penal, algunas sentencias que los van a favorecer.

Sistemas de selección, nombramientos y desempeño basados en un mérito generizado

Si bien, en general, las participantes en los encuentros destacaron las ventajas de los sistemas de selección y nombramiento fundados en la libre concurrencia, pruebas de conocimiento, trayectoria y desempeño, en comparación con sistemas de cooptación o designación discrecional (terrenos fértiles para la arbitrariedad, debido a la influencia de redes políticas o sociales de las que las mujeres normalmente no disponen), subrayaron la pervivencia de sesgos de género en los primeros, identificando un fenómeno de "generización" del mérito en los sistemas de justicia. La masculinización de los perfiles de cargo, los prejuicios y estereotipos de los/as evaluadores de antecedentes (habitualmente hombres), la sobrevaloración de algunos de los antecedentes requeridos por los procesos de selección para ciertas magistraturas (como la formación de posgrado o la antigüedad,

en detrimento de otros indicadores de idoneidad) fueron mencionados como ejemplos de criterios aparentemente neutros u objetivos que reflejan un modelo masculino de la función jurisdiccional y de la carrera judicial.

Así, en la reunión de Ecuador, una participante mencionó el impacto negativo de un modelo meritocrático hecho a imagen y semejanza de los hombres. Ella señala:

> Una vez que se pone en los listados [paritarios] todos entramos a un mismo concurso de méritos y de oposición, con intervenciones orales, con pruebas escritas y demás [pero] yo sí creo que hay que ponerle mucho ojo a la manera en la que se diseñan estos concursos. ¿Por qué? Porque muchas veces están basados en estándares pensados en hombres. ¿A qué me refiero? Por ejemplo, parece un criterio muy objetivo pensar en número de publicaciones, perfecto, es un criterio muy objetivo, pero bueno, la situación de las mujeres muchas veces es distinta, por ejemplo, a veces las mujeres tenemos como espacios, debido a la maternidad, en los cuales no pudimos publicar, y me parece que los concursos y los criterios de los concursos muchas veces son ciegos a estas situaciones diferenciadas que enfrentamos algunas mujeres. Entonces, en apariencia, son objetivos, pero no creo que hacen lo suficiente para considerar la situación de las mujeres. Aun así, llegamos, digamos [...] la Corte es paritaria [...], y, luego, ya una vez que llegas, lo que enfrentas [...], no está en las normas, no está en cómo está el concurso, ni el código orgánico de la función judicial, no tiene que ver con eso, sino más con la cultura patriarcal en la que vivimos.

Otra participante en el mismo encuentro lo resume de la siguiente manera:

> Nosotras podemos llegar a esos cargos, pero la pregunta es si esos cargos están diseñados para que nosotras podamos permanecer ahí, y si es que permanecemos, están diseñados para no generar un desbalance grave con otros ámbitos de nuestra vida, que si bien los podemos cuestionar, son una realidad, o sea tenemos ciertamente que cuestionar el hecho de que la carga del cuidado y crianza esté volcada hacia las mujeres, no tenemos que aceptarlo, pero, por otro lado, hoy por hoy, en Latinoamérica y en Ecuador esa es una realidad.

Por otra parte, comentando un estudio realizado por una universidad sobre las altas cifras de autoexclusión femenina en concursos

para el Poder Judicial Federal en México, una asistente a la reunión respectiva resaltó el impacto negativo de un diseño de las funciones jurisdiccionales que no incorpora las lógicas de cuidado. Según ella, preguntadas las juezas mexicanas por las razones que las llevaban a no postular a los referidos cargos,

> … el 80% de las mujeres [dijo que] eran madres, un 20% también tenía a su cuidado no solo hijos, sino otros familiares con discapacidad o enfermedad. Entonces, […] el trabajo de cuidado es muy fuerte y […] son exámenes muy exigentes, entonces, requieren muchísimo tiempo. […] El 70% de las mujeres, por ejemplo, nos decía que era muy relevante para ellas la dificultad de la conciliación de los tiempos requeridos de la vida familiar y el desempeño como titular, no solo para el estudio, sino también proyectado en términos del tiempo que les implicaría llevar la titularidad de un órgano. Y después hubo otro tipo de cuestiones que estuvieron presentes, por ejemplo, […] como la baja probabilidad de obtener la adscripción o la materia deseada; ahí el 43% consideraba que era muy relevante como un factor por el cual las mujeres no concursaban, y el 26% que era algo relevante, es decir, […] si lo sumamos, pues, tendríamos un 69% de mujeres que considera que es muy o algo relevante […] los costos de dejar los apoyos de la crianza de los niños.

Las participantes en los diversos encuentros estuvieron de acuerdo en que los efectos de un modelo del mérito masculinizado impactan sistemáticamente, de manera negativa, sobre las oportunidades de las mujeres para acceder a los puestos más altos del sistema de justicia en condiciones de igualdad con los hombres. En este sentido, es importante notar que hay países, como Argentina o Chile, en que si bien dicho modelo de selección y nombramiento no se ha traducido directamente en la evicción de las mujeres del sistema de justicia –de hecho, las cifras de presencia de hombres y mujeres, particularmente en los niveles inferiores o medios, han tendido a equipararse o incluso a feminizarse–, sí ha implicado otras formas de discriminación más sutiles. Como describe una participante en el encuentro de Argentina,

> … al mismo nivel de categoría de trabajo, jueces de primera instancia, de Cámara, Tribunal Superior de Justicia, al mismo nivel de trabajo, las mujeres tienen más formación que los varones, es decir, si el varón

> es abogado, ella tiene una maestría, si el varón tiene una maestría, ella tiene un doctorado, es decir, a las mujeres se les exige una formación mayor que a los varones, y esto es objetivo cuando se analiza currículo, pero no es percibido por las propias mujeres como una barrera.

Es decir, las mujeres, generalmente, precisan redoblar sus esfuerzos para contrarrestar el excedente del valor de lo masculino en el sistema de justicia.

La entrevista y sus usos

Mención aparte requiere el uso de la entrevista como un instrumento discrecional de evaluación en el que, de manera abierta o velada, se puede cuestionar la idoneidad de las mujeres para el ejercicio de magistraturas en altas cortes. La objeción respecto de la idoneidad de este mecanismo se formuló respecto de los procedimientos de selección o nombramiento en donde intervienen tanto órganos políticos como órganos de gobierno judicial (consejos judiciales o de la magistratura). Con todo, de las apreciaciones de las participantes puede desprenderse que la entrevista realizada por integrantes de órganos políticos (como ocurre con las asambleas legislativas) envuelve un riesgo mayor para la igualdad de género. Esta lleva aparejada, además de los efectos discriminatorios directos, efectos disuasivos que contribuyen de manera importante a generar fenómenos de autoexclusión femenina.

En el encuentro de El Salvador, por ejemplo, se refirió la existencia de un monitoreo realizado por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), con motivo de la elección de Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en 2018. Este monitoreo detectó un claro sesgo de género: las mujeres candidatas recibieron proporcionalmente muchas más preguntas que los hombres, de carácter más incisivo y se las interrogó por más tiempo.

En el encuentro de Argentina se apuntó, en cambio, a los resultados de una encuesta elaborada por el Observatorio de Género en la Justicia, de la ciudad de Buenos Aires, realizada en 2020, que muestra, desde el punto de vista de las personas encuestadas (jueces y juezas), que la entrevista es considerada una barrera problemática, al

ser percibida como un instrumento eminentemente subjetivo, no susceptible de impugnación. Los hallazgos de esta encuesta (referida por una de las participantes) sugieren una controversia sobre la aptitud de la entrevista para reflejar los desempeños esperados de jueces y juezas que trasciende la dimensión de género, considerando, además, que el Consejo de la Magistratura de la Nación –según se aclaró en el encuentro– ha tendido a establecer grupos mixtos de evaluación, es decir, constituidos por hombres y por mujeres, para incluir otro tipo de experiencias y de preguntas.

Instrumentalización de la igualdad de género y violencia política

Una de las cuestiones más problemáticas que arrojaron los encuentros se refiere a la multiplicación de fenómenos de apropiación de los discursos y objetivos de la igualdad de género (incluyendo las lógicas de las cuotas y de la paridad) para preservar el *statu quo*. Estos fenómenos de instrumentalización de discursos y agendas de género comprenden prácticas masculinas que fomentan formas de corrupción entre mujeres, formas de vaciamiento o trivialización de las políticas de género promovidas al interior de los sistemas judiciales y un aumento de la hostilidad contra juezas probas y juezas feministas.

En primer lugar, en diversos encuentros se identificaron formas de corrupción femeninas vinculadas a la instrumentalización de las políticas de género. Para poder llegar a cargos vinculados a las políticas de igualdad de género o simplemente beneficiarse de las expectativas sociales en torno a poderes judiciales más inclusivos, algunas mujeres incurren en conductas reñidas con la ética o incluso delictuales. "¿Por qué las mujeres hemos aceptado este tipo de situaciones para ocupar un cargo en una alta corte?", reflexiona una de las asistentes de la reunión de Guatemala. "De alguna manera, creo que, al ser permisivas con este tipo de acciones, pues, también hemos avalado ese tipo de conductas y, como decía aquí alguien, miren, yo prefiero no llegar, y no llegar con esa clase de subterfugios que de verdad le han hecho mucho daño al sistema". Y cierra su reflexión aludiendo

a la responsabilidad y a los costos que implica para las juezas cultivar la probidad en contextos de alta corrupción institucional: "estamos obligadas a desempeñar el cargo con absoluta independencia de los órganos que nos han designado, y además de la independencia, con suma valentía, al precio que sea".

En relación con la instrumentalización y trivialización de las políticas de género, una participante de la reunión de Costa Rica resume el problema de la siguiente manera: "podemos concluir que hay una instrumentalización clara del tema de género ¿verdad?, por las experiencias que han señalado, entonces, cuando me sirve, porque necesito poner una ficha, entonces, ¡viva el género!, cuando no me sirve porque la mujer es independiente, entonces, el género no es relevante".

Por último, la hostilidad hacia las juezas que desafían los intentos de corrupción y la instrumentalización de las políticas de género; o que se comprometen explícitamente con interpretaciones feministas fue destacada especialmente en los encuentros de Guatemala, Costa Rica, El Salvador y México en comentarios variados, algunos de los cuales han sido transcritos previamente. Una participante de la reunión de México aludió a prácticas de castigo veladas en el caso de juezas feministas de la siguiente manera: "no hay que parecer tan "*pro*", no hay que parecer tan feminista o no hay que parecer tan activista, como mencionaba, porque esto va sumando puntos negativos a un expediente no visible".

El acoso sexual y sexista

En todas las reuniones se evocó la importancia del acoso sexista y del acoso sexual como barreras para la permanencia y el ascenso en trayectorias profesionales de las mujeres, con distintos énfasis. Hubo acuerdo en que se requiere avanzar en la instalación de políticas y protocolos, frente a la carencia de estos instrumentos en varios países. Así, por ejemplo, una participante en el encuentro de Ecuador advertía:

> Hay un tema adicional y esto ya creo que afecta, digamos, en general a la carrera judicial, no solo a juezas, también a fiscales, a defensores y demás. Tiene que ver con el acoso sexual. Insisto [...], estas barreras

> no creo que estén en las normas o en los concursos, pero están ahí, o sea la cantidad de mujeres que yo conozco que terminan dejando sus cargos porque tienen temas de acoso. […]; que no hay suficientes protocolos y demás para enfrentar esto, y que prefieren irse a un lugar donde no tengan que enfrentar este acoso. Eso también incide en el acceso o en la promoción.

En el caso de Costa Rica se apuntó a la falta de desagregación de las investigaciones por acoso sexual y al incumplimiento de los estándares fijados por las leyes en esta materia. Una interviniente en la reunión respectiva lo describe de esta manera:

> Yo creo que una cosa muy importante que debería hacerse y que está, digamos, sustentada por la ley de hostigamiento sexual es que estas estadísticas [de acoso sexual] se lleven de manera desagregada (de cómo terminan, cómo se resuelven, cuánto duran). De hecho, la ley de hostigamiento sexual nuestra obliga a los patrones a publicar a las personas que han sido sancionadas por acoso sexual. Yo no sé, no conozco que el Poder Judicial haga esto.

Para aquellos países examinados que cuentan con instrumentos de este tipo se identificó la necesidad de reforzarlos o ampliarlos para que abarquen no solo formas de violencia sexual sino hostilidades de índole sexista o que alcancen a otros colectivos.

En la reunión de Chile, por ejemplo, una fiscal destacó el valor de los protocolos u observatorios sobre el acoso no solo como una forma de garantizar espacios libres de violencia y discriminación sino también como una forma de visibilizar la especificidad de género de estos fenómenos y alentar su denuncia:

> Para enfrentar el acoso sexual y laboral […] nosotros pedimos, en su oportunidad, que se creara un observatorio de acoso sexual y maltrato laboral, y se creó. Está recién teniendo su primer año de ejercicio, […] es muy interesante, porque cuando lo propusimos al fiscal nacional, le decíamos "mire, una de las cosas que es esencial, es observar los fenómenos, visibilizarlos" y quienes normalmente son víctimas de acoso, por supuesto, son las mujeres. Entonces, cuando nosotras también estamos enfrentadas para avanzar en nuestras carreras a un poder más o menos hegemónico, no es cierto, masculino, que, además, es abusivo en muchos casos, el poder crear mecanismos que destraben esto, que

> lo pongan sobre la mesa, que lo denuncien de alguna manera, creo que puede también ayudar. Esa es la esperanza que tenemos, que las mujeres rompan el miedo de enfrentarse a las estructuras de poder internas masculinas.

En la reunión de Colombia se destacó la necesidad de avanzar en un tratamiento unificado del acoso sexual y del acoso laboral contra mujeres para toda la Rama Judicial, mediante un protocolo que se encuentra en proceso de elaboración. Se evocó, además, la necesidad de avanzar en la visibilización y regulación de formas de acoso que pueden afectar a otras poblaciones. Refiriéndose a un reporte general levantado por la organización Colombia Diversa, no centrado específicamente en el sistema judicial, una interviniente subrayó la alta incidencia del acoso y la discriminación laboral entre mujeres lesbianas y mujeres trans.

> Quienes más enfrentaron el tema de acoso laboral son las mujeres lesbianas, esto representó como el 73% del universo de conflictos laborales, y quienes más enfrentaron discriminación son las mujeres trans, que fue el 100% de todos sus conflictos en el trabajo, cuando se analizó el prejuicio, o sea la motivación detrás de ese acoso, o detrás de cada conflicto, en general el 50% de los conflictos laborales estuvo motivado por un prejuicio hacia la orientación sexual o identidad de género, y cuando se analizó en temas de acoso, el 72% estuvo motivado por el prejuicio hacia la orientación sexual o identidad de género.

Probablemente, la baja representatividad de estos colectivos en el interior de los sistemas judiciales de la región incide en la falta de tematización de los fenómenos específicos de violencia interseccional como parte de la experiencia directa de las participantes.

Los estereotipos

En todas las reuniones se aludió a los estereotipos de género que se entrelazan e infiltran en los criterios de mérito, pese a la existencia en algunos países de procedimientos de acceso, permanencia o evaluación de desempeño en el interior del sistema judicial, teóricamente estandarizados o neutros.

Estas simbolizaciones sobre lo que hombres y mujeres *pueden/deben ser* o *pueden/deben hacer* en los sistemas judiciales son consideradas barreras que trascienden los contextos institucionales e inciden también en la valoración social de la presencia de mujeres en espacios judiciales. Debido a su transversalidad y arraigo cultural, las participantes en los encuentros coincidieron en las grandes dificultades para su remoción, apuntando a la necesidad de implementar acciones colectivas coordinadas y/o políticas institucionales sostenidas en el tiempo para contrarrestarlos.

En el encuentro de El Salvador, una interviniente caracterizaba la entidad del problema de la siguiente manera:

> Se intentó hacer un esfuerzo por incluir una cuota preferente en los procesos de selección, pero no se logró, porque los estereotipos son tan fuertes [...] que no nos dejan avanzar, y si logramos un avance, digamos, mínimo, porque yo le llamaría mínimo, de nuestras normas (tenemos una ley de equidad, tenemos la ley de no violencia, contra la discriminación, una política de equidad), [...] no están articulados. Entonces es como que si lo poco que tuviéramos está destinado al fracaso, porque hay una nube oscura de cultura que no nos deja avanzar.

Por su parte, una participante en el encuentro de Ecuador, refiriéndose a los resultados de un estudio-monitoreo sobre la valoración social o mediática del desempeño judicial femenino, resumió el impacto de los estereotipos de género con la siguiente frase: "A las mujeres les exigen el doble y les perdonan la mitad". Según ella, el estudio antes referido identificó cuatro tipos de sesgos que afectan la valoración pública de mujeres en la toma de decisiones políticas o judiciales.

> El primero [consiste en] inmiscuirse en su vida doméstica, en su vida privada; eso es lo que se saca a la luz, no lo que decidieron en la sentencia o la decisión que tomaron como atribución de su trabajo. [...] El segundo es aquel que las vincula a hombres poderosos, que pone en duda su mérito y su capacidad para haber llegado a esos espacios de poder o a esos espacios de decisión. Siempre se está cuestionando que llegaron a esos espacios por la amistad con tal persona, o por la amistad con tal hombre poderoso, que simplemente les puso ahí, a cambio de quién sabe qué favores, qué otro tipo de favores. Hay un

> tercer sesgo que evidentemente hace referencia a que las mujeres seríamos menos racionales, más emocionales, hipócritas, competitivas, locas, histéricas y que, claro, es un riesgo que tomen decisiones de tal importancia, porque deberían ser más racionales, mesuradas [...]. Y hay un cuarto sesgo, que lo hemos evidenciado, que es estar pendiente más del aspecto físico y de su apariencia. Entonces, cuando se pone un debate en las redes sociales por un tema que decidió una mujer y también un hombre, al hombre se le cuestiona por la decisión, pero a la mujer se le cuestiona por estos cuatro sesgos, por el hecho de ser mujer.

La solidaridad femenina y el rol de las redes profesionales feministas

La solidaridad entre mujeres fue mencionada en varias reuniones, aludiendo a las estrategias específicas de apoyo o colaboración femenina y a formas de mentoría. En el caso de Costa Rica, una participante destacó sus efectos positivos en la construcción de solidaridad y agenda de género:

> El tema de las mentorías es interesante, porque yo no sé si en todos los lados pasa igual, pero por lo menos aquí en Costa Rica, es muy usual de que las juezas que son de más edad hagamos una especie de mentoría con las juezas que son más jóvenes, [...] usualmente hay un grupo de gente, que es cercano a uno, que es la que lo llama, que le pide ayuda, pide consejo, pide un poco de orientación, y uno puede estar ahí cerca de algunas compañeras y, sobre todo, en estos temas de género.

Aunque en la gran mayoría de los encuentros el rol de las asociaciones gremiales, generalmente mixtas, fue criticado por preservar el *statu quo* o, incluso, promover visiones sexistas del rol de las juezas, en la reunión de Chile, el rol de las organizaciones gremiales de mujeres juezas y de fiscales fue destacado en su función de articulación política y de empoderamiento femenino como una forma de romper los fenómenos de autoexclusión femenina en las candidaturas a altas cortes.

Refiriéndose a la Asociación de Magistradas Chilenas (MA_CHI), una de las participantes reportó:

> Nosotras creíamos primero, un poquito erradamente, que en realidad lo que pasaba era que no nombraban a las mujeres que iban en terna, y tuvimos que echarnos para atrás, después que hicimos un estudio con las quinas en la [Corte] Suprema, porque la proporcionalidad de nombramientos cuando iban mujeres era proporcional al número de hombres que iban, [...] Lo que estaba como problemático sobre la mesa, sin lugar a dudas, era el problema de cuántas mujeres se postulan. Ahí nosotras detectamos que [...] las mujeres se postulan menos que los varones.

Y relatando las estrategias elaboradas frente a ese problema, agrega:

> Por supuesto, [hay que] visibilizar, segundo, concientizar a las propias mujeres, y tercero, una tarea que nosotros hicimos concretamente fue reclutar. Simplemente, había llamado para llenar un cargo en la Corte Suprema, y nos dedicábamos a reclutar mujeres para que se postularan y, por ejemplo, pasamos, sobre todo, para los cargos externos, que nunca se habían postulado más de dos mujeres al cargo, pasamos a seis. En esa oportunidad, empezamos a buscar a profesoras distinguidas, o sea, a mujeres potentes y [ellas] se sorprendían.

Por su parte, en la reunión de Ecuador se aludió al efecto positivo de las redes profesionales para visibilizar a las mujeres y favorecer su acceso a espacios masculinizados, incluyendo los jurisdiccionales. Una participante comentó:

> Creamos la Red [de constitucionalistas], que estamos en un proceso de formación, de organización, de constitución también. Una de las aristas que nosotras queremos abordar, precisamente, es el fortalecimiento de nuestra presencia en órganos jurisdiccionales, pero, en general, también fortalecer nuestra presencia en espacios de debate público, especialmente en estas áreas que usualmente son pensadas como exclusivas de hombres. A las mujeres se nos llama a las entrevistas cuando se trata de la sentencia del aborto por violación, la sentencia de matrimonio igualitario, temas que tienen que ver con género, con familia, pero, en general, hay esta suposición de que nosotras no vamos a saber hablar de temas como el problema en el tribunal contencioso electoral, que ocurre actualmente en la ciudad de Quito, o temas relacionados con derecho parlamentario.

Hallazgos: buenas prácticas

A continuación se presenta un compilado de buenas prácticas, es decir, de experiencias consideradas por las participantes como estrategias exitosas o, al menos, idóneas para fomentar el acceso y la permanencia de las mujeres en condiciones de igualdad en los sistemas judiciales de la región. Estas son listadas por cada uno de los países examinados tal como fueron enunciadas por las distintas intervinientes.

Argentina

- Avanzar hacia la paridad para garantizar un cupo femenino en las ternas para nombramientos judiciales.
- Elaborar las ternas según el orden de mérito del concurso que fija el Consejo de la Magistratura. Ese mecanismo, implementado por el gobernador de Córdoba, favorece la mayor presencia de las mujeres.
- Regular los protocolos de acoso sexual en todas las provincias.
- Promover la paridad en el uso de los permisos parentales.
- Incorporar estándares de igualdad del sistema interamericano en la institucionalidad de género (Ministerio público fiscal y fiscalías especializadas, por ejemplo).
- Mantener y reforzar los observatorios de género.

Bolivia

- Fiscalías especializadas en materia de violencia de género y promoción de investigación con perspectiva de género.
- Promover la participacion de la mujer en posiciones de liderazgo en el Ministerio Público.
- Incorporación del enfoque intercultural en las convocatorias de los distintos cargos públicos para garantizar un tratamiento interseccional de las discriminaciones de género.
- Desarrollo de medidas de sensibilización judicial a través de la formación y capacitación suministradas en la Escuela de Jueces.
- Con base en el modelo de reclutamiento de conciliadores/as desarrollado por la Cooperación Suiza, tercerizar el reclutamiento, incorporando una prueba de aptitudes y el uso de listas separadas para garantizar la equidad de género. Este modelo ha permitido alcanzar un 65% de mujeres y 35% de varones en cuatro años para dichos cargos.

Colombia

- Establecer modelos de concursos basados en el mérito y en el conocimiento, disminuyendo la evaluación de la experiencia previa.
- Visibilizar y defender institucionalmente las decisiones judiciales con perspectiva de género.
- Desarrollar capacitaciones sobre un amplio abanico de temáticas relativas a la igualdad de género, promoviendo la solidaridad entre mujeres.
- Promover vínculos entre el sistema judicial, la sociedad civil y las ONG para fomentar actividades de colaboración, tales como los conversatorios sobre temas de género.
- Implementar estrategias para estimular la presentación de candidaturas femeninas a las altas cortes.

- Generar estadísticas desagregadas para diseñar políticas de género.
- Generar protocolos sobre acoso sexual.

Costa Rica

- Promover la capacitación obligatoria de género en el interior de la función pública.
- Implementar políticas de redistribución de tareas de cuidados para favorecer la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional/laboral.
- Implementar un programa de mentorías femeninas.
- Generar políticas de género con carácter interseccional.
- Desagregar estadísticas en función de los distintos tipos de acoso sexual que se cometen en el interior del Poder Judicial.
- Explorar la posibilidad de establecer permisos parentales para hombres equivalentes a los femeninos como política de corresponsabilidad, precaviendo la posibilidad de abusos o tergiversaciones de estos.
- Visibilizar la existencia de acciones de violencia política.
- Avanzar en procedimientos de nombramientos más transparentes y objetivos.
- Fomentar la realización de los cursos de capacitación para jueces y juezas dentro del horario laboral.
- Crear becas de capacitación dirigidas a mujeres para programas de capacitación o formación tanto nacionales como internacionales.

Chile

Se destaca el establecimiento, por parte de la Secretaría Técnica de Igualdad y no Discriminación de la Corte Suprema, de políticas de género, la realización de estudios sobre barreras de género en los

procesos de selección y promoción, así como la producción de estadísticas. Dado que estos estudios señalan que la dificultad no está en el acceso sino en la movilidad y en el ascenso o promoción se sugiere:

- Desarrollar políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida profesional.
- Implementar capacitaciones para eliminar estereotipos de género.
- Disminuir la influencia de redes informales y políticas en los nombramientos y las designaciones judiciales; y eliminar la antigüedad como criterio de selección, dado que este último requisito (presente en el sistema de acceso a altas cortes) repercute negativamente sobre las mujeres.
- Eliminar el sistema de calificaciones de desempeño, debido a su pérdida de relevancia práctica en el contexto actual y su eventual utilización abusiva.
- Evitar fenómenos de opacidad en los procesos de selección en el Ministerio Público u otros altos cargos de la función pública.
- Implementar exigencias de votos de nombramiento fundamentados y con criterios paritarios para contrarrestar las amplias zonas de discrecionalidad en los nombramientos judiciales.
- Establecer reglas de integración femenina en quinas/ternas para nombramientos judiciales.
- Reforzar el rol de las asociaciones de magistradas y de fiscales, las cuales han logrado incentivar la postulación femenina a altas cortes y otras posiciones de liderazgo mediante estrategias de empoderamiento.
- Desarrollar alianzas con las asociaciones gremiales mixtas (integradas por hombres y mujeres) para implementar estrategias de colaboración que permitan alcanzar la paridad de género en las altas cortes (por ejemplo, mediante omisiones recíprocas y alternadas de género en las listas de cada proceso de nombramiento).
- Erradicar las prácticas informales, como el "besamanos".
- Institucionalizar políticas de género en el Ministerio Público, por ejemplo, cuotas de género en las becas de formación, estableci-

volver a tabla de contenido

miento de protocolos y observatorios de acoso sexual y maltrato laboral.

- Transversalizar las redes de solidaridad de mujeres en el interior de cada institución del sistema de justicia, específicamente respecto de los casos de acoso sexual o sexista.
- Expandir las políticas y prácticas de igualdad de género a todas las esferas de la administración de justicia (por ejemplo, en las investigaciones, las audiencias, las prácticas de litigación, el trato de denunciantes y testigos etc.)

Ecuador

- Reforzar la paridad corrigiendo sus falencias. Si bien la paridad aparece garantizada de manera expresa en la Constitución, en la práctica es muy difícil de alcanzar por varias razones. La paridad está formulada como una recomendación, y no como una obligación o una regla; en parte, como consecuencia de ello, las listas de candidaturas para integrar altas cortes, que son propuestas por las distintas funciones del Estado, suelen incluir menos mujeres. Otro obstáculo para alcanzar la paridad numérica es la utilización de sistemas de ternas, en las que se suele sacrificar la presencia de mujeres, relegándolas a una de tres integrantes de la terna propuesta.
- Implementar formaciones continuas sobre género en la Escuela Judicial, con mayor foco en la sensibilización.
- Propender a una mayor coordinación interinstitucional para amplificar el impacto de las políticas de género ya existentes.
- Respecto del Observatorio de Violencia Política (implementado por una ONG), tender a la generación de información diaria y alerta en redes sociales, no solo enfocada en mujeres electas sino en otras mujeres que puedan sufrir hostigamiento debido a sus funciones o liderazgo, tales como las juezas.
- Visibilizar el uso de estereotipos de género tanto en el interior del sistema judicial como por parte de la ciudadanía en cuatro áreas

críticas: evaluación de la vida privada, vínculos con hombres poderosos, evaluación de la capacidad, aspecto físico y apariencia.

El Salvador

- Transparentar y objetivar los criterios para los procesos de selección y nombramiento, dada la alta discrecionalidad y politización de estos.
- Establecer mecanismos de cuotas y paridad, especialmente para altas cortes.
- Sensibilizar a los órganos tomadores de decisiones que intervienen en los nombramientos judiciales y en otros procesos organizaciones sobre las desigualdades de género.
- Incidir en las altas cortes una vez que las mujeres llegan a esos espacios para estabilizar su presencia.
- Examinar el ciclo completo de formación y empoderamiento de las mujeres, trasladando los enfoques y las herramientas de las investigaciones sobre brechas en participación política al análisis de las brechas en el interior de los sistemas judiciales.

Guatemala

- Institucionalizar la perspectiva de género en la formación y organización judicial para evitar que los avances de género dependan de esfuerzos personales.
- Sensibilizar y capacitar a los juzgados especializados en violencia contra las mujeres, así como al resto del personal judicial.
- Intervenir en la enseñanza del Derecho para promover visiones críticas respecto de las cuestiones de género.

México

Como buenas prácticas instaladas se destaca la existencia de un Comité Interinstitucional y de unidades de género.

Como medidas a implementar:

- Avanzar hacia un sistema de presidencias de altas cortes alternadas por sexo (hombre y mujer).
- Instalar un observatorio ciudadano para monitorear designaciones judiciales.
- Desarrollar alianzas con organizaciones sociales para generar estudios u otro tipo de intervenciones destinadas a promover la igualdad de género en los poderes judiciales y fiscalias.
- Avanzar en la instalación de espacios de cuidado y mecanismos de conciliación para juezas.
- Implementar un protocolo de acoso, dotado de medidas cautelares o de protección para denunciantes.
- Avanzar hacia un modelo de licencias o permisos de parentalidad de carácter equitativo que fomente la corresponsabilidad.
- Mantener y mejorar los programas de lactancia digna y lactarios, y establecer espacios de cuidado en el interior de los tribunales.
- Realizar convocatoria a concursos de capacitación para mujeres.
- Promover la capacitación y concienciación en materia de igualdad de género respecto de todos los funcionarios del Poder Judicial.
- Desarrollar cursos de formación en línea en horarios compatibles con los tiempos de cuidado.
- Avanzar hacia la consideración de los roles de cuidado en los cambios de adscripción, implementar flexibilidades y, eventualmente, teletrabajo en atención a estos roles.
- Instalar un consejo consultivo ciudadano para monitorear capacitaciones judiciales.

Perú

Como buenas prácticas se destacan:

- La existencia de la Comisión de Género del Poder Judicial y de la Comisión de Justicia e Interculturalidad con un presupuesto apropiado.
- El rol de la Asociación de Jueces y Juezas para la democracia en la promoción de cuestiones de género.

Como buenas prácticas a implementar se mencionan:

- Establecer medidas institucionales para contrarrestar formas de discriminación indirecta o por impacto en los nombramientos.
- Transversalizar la perspectiva de género como política integral para para el ejercicio de la función jurisdiccional y fiscal.

Conclusiones

Los hallazgos de esta investigación corroboran los resultados de otras investigaciones en cuanto a la existencia de múltiples barreras que afectan a las mujeres en su acceso y permanencia en los sistemas de justicia, en especial, respecto de las altas cortes.

La elección de los mecanismos de selección y promoción puede ampliar o reducir las brechas de género, y estabilizar o precarizar la presencia de mujeres en estos contextos. La preferencia de las participantes en este estudio de mecanismos de selección reglados y transparentes, basados fundamentalmente en pruebas de conocimiento, y que neutralicen la presencia de estereotipos de género y la influencia de redes de poder formal o informal, se acrecienta mientras más pronunciados sean los fenómenos de corrupción, clientelismo y sexismo en los planos culturales e institucionales.

La naturaleza de los mecanismos de designación resulta igualmente gravitante. En la región americana, algunas nominaciones o candidaturas dependen fuertemente de las asociaciones gremiales y están atravesadas fuertemente por lógicas políticas; en otros casos son seleccionadas por órganos institucionales o de libre concurrencia. Estas modalidades no son equivalentes respecto de su rendimiento para la igualdad de género ni de la forma en que son elegidos finalmente los integrantes de esos tribunales: mediante elección por órganos políticos (como las asambleas nacionales), mediante elección directa por la ciudadanía, o a través de mecanismos de competencia de antecedentes. Igualmente relevante es el diseño de estos últimos mecanismos, dada la sobreestimación de su neutralidad y objetividad. En todos estos casos, los imaginarios sobre las mujeres, las redes y las prácticas informales, y la presencia de instituciones públicas débiles pueden actuar (y de hecho lo hacen) como filtro, impidiendo el acceso de las mujeres o precarizando su permanencia en las altas cortes.

También importa la forma en que se organiza el trabajo en altas cortes, y qué tanto esta organización permite que las juezas compatibilicen

volver a tabla de contenido

su vida familiar con sus trayectorias profesionales. Para que las funciones de cuidado no operen como un obstáculo extremadamente difícil de remontar, que demande esfuerzos supererogatorios para las mujeres, se precisa una batería de medidas que configuran políticas de conciliación sensibles a las particularidades culturales de cada país. Se requieren lactarios y guarderías, pero también abordar el diseño de programas de formación y capacitación, y, en general, la determinación de las jornadas de trabajo de manera que sean accesibles para todas las mujeres, con independencia de su lugar habitual de residencia, velando porque sus modalidades y horarios sean compatibles con los tiempos destinados al cuidado y gestión de la dependencia. Desde luego, tales políticas de conciliación requieren fomentar progresivamente una distribución más equitativa de estas funciones, de suerte que el diseño de los permisos parentales y de otros relacionados con el cuidado y la gestión de la dependencia se vuelve una cuestión estratégica.

Aun cuando existan normas e incentivos institucionales para seleccionar mujeres en las altas cortes, como las políticas de género, las cuotas y la paridad, estos pueden ser aprovechados por actores políticos para neutralizar la agenda de igualdad de género, poniéndola al servicio de la preservación del *statu quo*. En otras palabras, las cuotas y la paridad corren el riesgo de ser colonizadas por las mismas lógicas que intentan combatir.

Este estudio reveló una creciente tendencia a seleccionar mujeres visualizadas como funcionales a agendas políticas o prácticas de corrupción. Esto atenta contra la independencia judicial, pero también desincentiva el interés femenino por acceder a estos puestos, aun cumpliendo todos los requisitos formales para ello. Al mismo tiempo, actúa como acicate de otros fenómenos, tales como la violencia política. Esta se proyecta, bajo formas diversas, contra las mujeres que desafían la corrupción o el sexismo en el interior de los sistemas judiciales.

La baja capacidad de reacción de los planes y protocolos de acoso, habitualmente centrados en la violencia sexual, contra la emergencia de esta clase de fenómenos y de otros concomitantes (como la

violencia interseccional), demuestra que la agenda para la igualdad de género en los sistemas de justicia regionales está lejos de ser una realidad en lo que se refiere a la garantía de una vida libre de violencia en estos espacios.

Además de las consabidas resistencias asociadas a las transformaciones del orden de género (*backlash*), una cuestión que merece la pena abordarse con más profundidad en futuras investigaciones es el rol de la debilidad institucional en el fenómeno de instrumentalización conservadora de las políticas de igualdad de género dentro de los sistemas de justicia de la región americana.

Conviene recordar que un defecto estructural de la arquitectura judicial en América Latina se relaciona, precisamente, con la debilidad institucional para asegurar un principio básico para la democracia como la independencia judicial. Aunque las transformaciones institucionales vinculadas a agendas de género, por definición, son ambiciosas, dada la calidad estructural y estructurante del género, en nuestra vida social y organizacional su eficacia depende estrechamente de la calidad de las instituciones sobre las que se asientan. En otras palabras, la debilidad o fortaleza de las instituciones formales (las normas jurídicas) es determinante para apreciar el resultado de las reformas normativas.

Las instituciones formales interactúan permanentemente con prácticas sociales e instituciones informales (como las que hemos visto en este estudio), las que pueden desactivar o derogar en los hechos su orientación de cambio. Las instituciones más fuertes y verdaderamente transformadoras son aquellas capaces de moldear las normas y las expectativas sociales de manera tal que, sin más, se dejan sin efecto a sí mismas, es decir, hacen desaparecer las bases del problema o punto de partida que intentaban resolver. Pero las instituciones pueden ser también insignificantes, es decir, completamente superfluas, discursos de papel que nunca han pretendido producir transformación social; o débiles, discursos jurídicos posiblemente bien intencionados, pero ineficaces, porque aquello que mandan o prohíben es, en la práctica, ignorado por los/as destinatarios/as de estas

volver a tabla de contenido

reglas.[56] Si bien determinar la robustez o debilidad de las instituciones asociados a las agendas de igualdad de género en los sistemas de justicia examinados no es un objetivo de este estudio, sí puede avizorarse que, sin hacer dicha evaluación y corregir los defectos institucionales, será difícil elaborar políticas públicas transformadoras que sean estables en el tiempo.

56. Murillo, Levitsky y Brinks, *La ley y la trampa*...

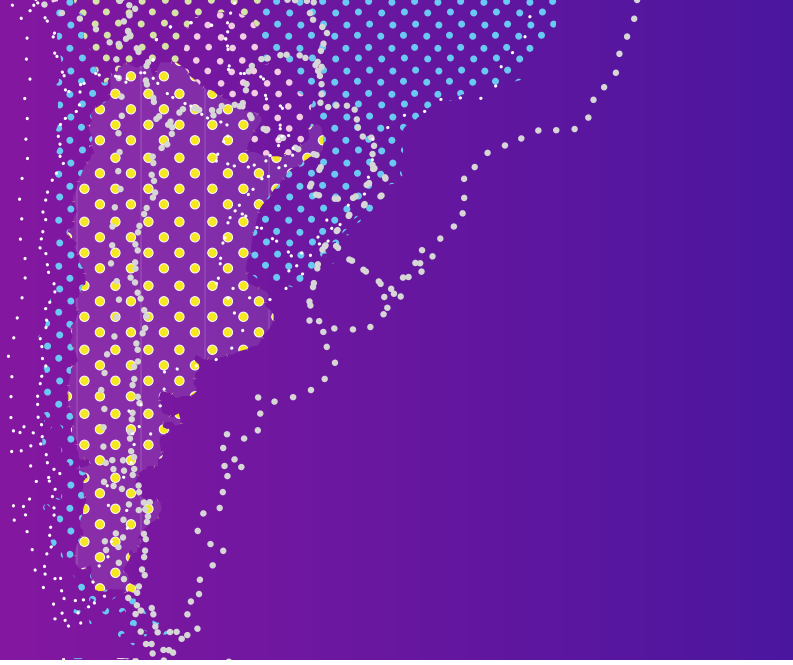
volver a tabla de contenido

Recomendaciones generales

Sin perjuicio de la sistematización de las buenas prácticas presentada antes, elaborada a partir del relato de las participantes en los distintos encuentros, el análisis de la información levantada sugiere la necesidad de garantizar, al menos, el siguiente grupo de medidas para asegurar la igualdad de género en los sistemas de justicia.

- Avanzar hacia el establecimiento del principio de presencia equilibrada en las altas cortes, mediante mecanismos que aseguren que la aparición en listas o nóminas pueda traspasarse a las designaciones. Es decir, trascender la paridad en las listas de nominaciones y tender a la paridad en el resultado o en los cupos o cargos de altas cortes. Este mecanismo permite proyectar los efectos normativos de la paridad sobre la configuración final de los tribunales de más alta jerarquía.
- Incorporar mecanismos generales correctivos (acciones positivas), que promuevan la postulación de mujeres a cargos o funciones en los que se detecte un déficit de representación femenina.
- Favorecer mecanismos de ingreso, selección o evaluación de carácter objetivable, basados en el mérito, reglados, transparentes y libres de sesgos de género para disminuir la presencia de formas de discriminación indirecta, las que proliferan en zonas de mayor discrecionalidad o politización.
- Establecer o mejorar los protocolos existentes contra el acoso sexual, el acoso sexista, la violencia política y otras formas de violencia interseccional. Estos instrumentos deberían contemplar, por lo menos, medidas de protección, garantías de indemnidad en el cargo y formas de reparación respecto de las víctimas (por ejemplo, permisos o excedencias por haber sufrido violencia).

- Establecer capacitaciones de género, idealmente obligatorias para todo el personal judicial, que provean no solo conocimiento sobre el uso de la perspectiva de género en el ejercicio de administración de justicia respecto de la ciudadanía sino también de elementos dirigidos a sensibilizar sobre las brechas y discriminaciones de género en los sistemas de justicia.
- Establecer políticas robustas de conciliación entre la vida privada/familiar y la vida profesional/laboral. A los efectos se sugiere implementar guarderías y lactarios; y permisos o excedencias adicionales a los permisos de maternidad previstos por la legislación, para atender el cuidado de familiares u otras personas bajo dependencia frente a la ocurrencia de eventos como enfermedad u otras contingencias que requieren apoyo o cuidado.
- Velar por que los programas de formación sean compatibles con los tiempos y responsabilidades de cuidado que pesan mayoritariamente sobre las mujeres.
- Fomentar las asociaciones gremiales de mujeres u otras formas de redes colectivas que promuevan la igualdad de género y contrarresten estereotipos, y que cuenten con presupuestos adecuados.



Argentina

Noviembre de 2021

Natalia Echegoyemberry y Clara Lucarella
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia argentino

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

En Argentina, la Constitución Nacional recoge la cláusula general de igualdad, pero no incorpora un principio de representación paritaria. Sin embargo, a partir de la reforma en 1994 se incorporaron normas directamente referidas a la participación política de las mujeres (arts. 37 y 75, incs. 22 y 23, y la Disposición Transitoria Segunda). En particular, el artículo 75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales de derechos humanos, que consagran principios y normas en favor de la participación igualitaria y de las acciones positivas (CADH, arts. 23 y 24; PIDCP, arts. 3, 25 y 26; Cedaw, arts. 2, 3, 4, 7 y 8; Convención de Belém do Pará, art. 4.j).

Actualmente, no existe a nivel nacional una ley general que establezca la paridad en todos los ámbitos del Estado. Se encuentra vigente

la Ley de Paridad de Género 27.412 en ámbitos de representación política. Aunque se han presentado algunos proyectos de ley que impulsan la paridad en el Poder Judicial, ninguno ha sido tratado hasta ahora en el ámbito del Congreso.

Existen una serie de normas que incorporan acciones afirmativas para garantizar la igualdad en los procesos de selección de magistradas en las instituciones del sistema de justicia, entre las cuales se menciona la Resolución 266/19 del Consejo de la Magistratura de la Nación y la Resolución 1292/21 del Ministerio Público de la Defensa.

Existen unidades a cargo de las políticas de género en las instituciones de justicia. En el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Oficina de la Mujer, creada en el año 2009, tiene como objetivo impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos. Por otro lado, la Comisión sobre Temáticas de Género del Ministerio Público de la Defensa fue creada con la misión de favorecer la implementación de estrategias de defensa con perspectiva de género. Finalmente, el Ministerio Público Fiscal cuenta con una Dirección General de Políticas de Género, cuyo objetivo es incorporar la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas públicas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer. Ninguna de las unidades cuenta explícitamente entre sus funciones con la promoción de la representación paritaria dentro de las instituciones del sistema de justicia. Sin embargo, han realizado estudios sobre la igualdad entre varones y mujeres en el sistema de justicia, en particular investigaciones vinculadas a los procesos de selección de funcionarias y funcionarios.[1]

1 Dirección General de Políticas de Género, *El impacto del género en el proceso de selección de fiscales*, Ministerio Público Fiscal de la Nación - Procuraduría General de la Nación, 2018. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2019/03/DGPG-informe-seleccion-fiscales.pdf; Ministerio Público de la Defensa, *Análisis de género en el trámite de los concursos en el MPD*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, MPD, 2021. Disponible en: https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/Libro%20Genero%20Concurso-4.pdf.

volver a tabla de contenido

Respecto de los procesos de selección de las altas cortes, para las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo selecciona y propone las candidaturas y, luego, el Senado de la Nación presta acuerdo para su nombramiento.[2] El Decreto 222/03 establece requisitos sustantivos para la definición de las candidaturas que el Poder Ejecutivo puede proponer. Entre los criterios que deben ser tenidos en cuenta en el momento de integrar el tribunal, el artículo 3 establece que debe reflejar las diversidades de género.

2. Data empírica

Los datos publicados por la Oficina de la Mujer evidencian que a nivel federal, en 2020, aunque el 56% del sistema de justicia estaba conformado por mujeres, solo el 31% de las máximas autoridades eran mujeres.[3] Por otro lado, el 44% de los cargos de magistratura, procurador/a, fiscal o defensor/a estaban ocupados por mujeres. Por el contrario, los cargos del funcionariado y personal administrativo estaban ocupados en un 61% y 60%, respectivamente, por mujeres.[4] La Corte Suprema de Justicia de la Nación está conformada por cinco integrantes. En el momento de la publicación de este informe, la Corte no cuenta con integrantes mujeres.[5]

Ante el incumplimiento de la normativa establecida por el Consejo de la Magistratura en los procesos de selección en el ámbito del Poder Judicial (la Resolución 266/19), organizaciones de la sociedad civil interpusieron un amparo colectivo para que se garantice el cupo

2 Renzo Lavin, Fernando Bracaccini y Marcelo Giullitti, "El proceso de designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia", *Justiciapedia*, Informe de política pública, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, febrero de 2017. Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Brief-CSJN.pdf.

3 Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer, *Mapa de Género de la Justicia Argentina*, Buenos Aires, Oficina de la Mujer de la CSJN, 2020. Disponible en: https://acortar.link/Fkm3ya.

4 Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de la Mujer, *Mapa de Género*...

5 A partir del 1 de noviembre de 2021 se hizo efectiva la renuncia de la doctora Elena Highton de Nolasco.

mínimo de mujeres en las ternas enviadas por el organismo al Poder Ejecutivo.[6]

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, juezas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el 27 de agosto de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

Barreras vinculadas al modelo de carrera "implícito o de hecho" que opera en la justicia (Poder Judicial y ministerios públicos)

- En los hechos, existencia de un modelo masculino de carrera.
- Operación de elementos subjetivos que influyen en la carrera de ascenso de las mujeres en general (valoración de la división de tareas por género, sobrecarga de tareas de cuidado de personas dependientes), lo cual interactúa con la falta de normativa que permita la conciliación de vida familiar, desarrollo profesional y carrera. En situación de teletrabajo, esta situación se agrava.
- Diferencias sustanciales en las jurisdicciones subnacionales para diseñar e implementar políticas de género.
- Arbitrariedad y discrecionalidad política en el momento de las nominaciones.
- Valoración desigual de antecedentes de las mujeres por parte de los evaluadores.
- Conformación masculina de evaluadores de concursos.
- Si bien las ternas pueden incluir mujeres, estas no son elegibles en la mayoría de los casos.
- Problemas para evaluar los antecedentes de las mujeres. La en-

6 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, "Ante incumplimientos del cupo de género en concursos judiciales, organizaciones demandaron al Consejo de la Magistratura", 26 de abril de 2021. Disponible en: https://acij.org.ar/ante-incumplimientos-del-cupo-de-genero-en-concursos-judiciales-organizaciones-demandaron-al-consejo-de-la-magistratura/.

volver a tabla de contenido

trevista fue señalada como instancia problemática en los concursos, por la arbitrariedad y discrecionalidad.

- Existencia de mecanismos directos e indirectos, explícitos e implícitos, que influyen en los procesos de selección de mujeres. Confluyen criterios objetivos –antecedentes, carrera judicial– y criterios subjetivos en la conformación de las ternas, selección y entrevista.
- "Mayor exigencia" de formación académica para las mujeres a la hora de evaluar el currículo. Aun cuando tengan más formación, se autoperciben y son percibidas como con menos "credenciales".
- Menor tiempo para capacitaciones y formación por parte de las mujeres.
- Estereotipos, prejuicios y sesgos de género que operan en la carrera judicial (ingreso, ascenso y mantenimiento).
- Autolimitación de las propias mujeres, aspectos subjetivos de las problemáticas de género.
- Falta de asunción de roles de liderazgo de las mujeres.

Desconocimiento de la perspectiva de género en el sistema de justicia y falta de perspectiva de interseccionalidad, diversidad sexual e interculturalidad

- Falta de política institucional con perspectiva de género y de igualdad de oportunidades en el ámbito laboral.
- Inexistencia de protocolos de acoso sexual (MPF).
- "Piso pegajoso": las mujeres no quieren concursar para cargos jerárquicos porque no son compatibles con la vida familiar, por excesivas presiones, miedo a explicitar estas presiones o por arreglos políticos preexistentes.
- Falta de incentivo para presentarse a concursos (ministerios públicos). Situación de desesperanza aprendida: "nada de lo que haga me hará elegible".

volver a tabla de contenido

- "Techo de cristal": feminización en las bases y falta de presencia de mujeres en los cargos jerárquicos. Segregación vertical de las mujeres.
- Segregación horizontal para el ingreso de personas del colectivo LGTTBIQ+ y de personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos subrepresentados.

Necesidad de nuevos marcos conceptuales y metodológicos

- Relevancia de distinguir enfoques laborales y gremiales de enfoques políticos.
- Necesidad de nuevas metodologías para investigar las trayectorias laborales de juezas, trayectorias de incorporación, si la agenda feminista se encuentra plasmada (o no) en las sentencias judiciales y el nepotismo judicial.
- Problematización del lugar de privilegio de las juezas y de la afirmación que dice: "Más mujeres implica más perspectiva de género".
- Falta de investigaciones de género en las provincias.

Recomendaciones y propuestas

- Elaborar planes de carrera con perspectiva de género, interseccionalidad y diversidad sexual, que contemplen incentivos y acciones afirmativas para el ingreso, selección y ascenso de mujeres y disidencias.
- En relación con los concursos, incorporar reglas de composición paritaria de los jurados y modificar las leyes de concurso en distintas jurisdicciones, a fin de atenuar el peso de los criterios subjetivos en las evaluaciones, particularmente para el caso de las entrevistas personales.
- Impulsar mecanismos para la autolimitación del Poder Ejecutivo, que aseguren que la paridad de género sea un criterio para tener en cuenta en el momento de ejercer la facultad constitucional de elegir un pliego para ser enviado al Senado.

- Diseñar amplias campañas de difusión y sensibilización dentro del sistema de justicia y dirigidas al público para eliminar sesgos y prejuicios en materia de género y diversidad.
- Impulsar plena implementación de la Ley Micaela en los poderes del Estado.
- Plena implementación de comités de género para el acompañamiento y fortalecimiento de las mujeres y disidencias, que puedan generar, impulsar y promover políticas internas que concilien la vida familiar con el desarrollo profesional y la carrera judicial, junto con el diseño de política de retribución y reconocimiento de las tareas de cuidado.
- Dentro de las instituciones y los organismos, es necesario establecer canales de denuncia anónimos y generar grupos de trabajo para abordar machismos y micromachismos en los ámbitos laborales del sistema de justicia.
- Fortalecer la figura del Ministerio de Géneros y Diversidades para que pueda orientar y promover la elaboración de políticas públicas que aseguren la participación de mujeres y diversidades a distintos niveles y jurisdicciones.
- Establecer planes de capacitación que contemplen contenidos sobre perspectiva de género, derechos humanos, interseccionalidad de género, diversidad sexual e interculturalidad. Las capacitaciones para todo el plantel del Poder Judicial tienen que ser en servicio y obligatorias, principalmente para quienes aspiren a participar en concursos y/o ascensos. Así, deben promoverse las capacitaciones dentro del horario laboral, de calidad y con certificaciones válidas para concursos.
- Empoderar y generar incentivos (simbólicos o económicos) para la inserción de las mujeres en fueros masculinizados.
- Elaborar políticas institucionales con perspectiva de género y de igualdad de oportunidades en los distintos sectores y jurisdicciones.

volver a tabla de contenido

- Elaborar, implementar y capacitar en materia de acoso sexual y violencias en los ámbitos laborales.
- Establecer dispositivos psicosociales para fortalecer a las mujeres en los ámbitos del sistema de justicia.
- Realizar acciones afirmativas para incentivar, desde los ámbitos universitarios, el ingreso a la carrera judicial de mujeres y disidencias, pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos subrepresentados.
- Promover la existencia y el pleno funcionamiento de comisiones participativas integradas por disidencias y por mujeres para impulsar mejoras tendientes a la participación de mujeres y el colectivo LGTBIQ+ en los ámbitos internos.

Bolivia

Noviembre de 2021

Susana Saavedra y Soraya Santiago
Fundación Construir y Fundación Tribuna Constitucional

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia boliviano

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia asume entre sus valores fundantes la igualdad y equidad de género en la participación (art. 8.2); la Ley 026 del Régimen Electoral establece que el modelo de democracia intercultural vigente en el país sostiene la igualdad (art. 2.e) y la equivalencia (art. 2.h) entre sus principios y dispone que la democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aplicando criterios de paridad y alternancia para todos los cargos sujetos a elección por sufragio popular directo, como es el caso de las autoridades de los cuatro altos tribunales: Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional.

volver a tabla de contenido

Existe también un Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, que data del año 2008 y tiene entre sus ejes la participación ciudadana e igualdad política, donde el Estado asume el compromiso de promover la paridad y alternancia en los cargos públicos; asimismo, encomienda al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional la tarea de promover la transversalización del enfoque de género en toda la gestión pública.

El Órgano Judicial promovió en 2015 la creación del Comité de Género como una instancia colegiada compuesta por magistradas y consejeras del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, que fomente los derechos humanos de las mujeres dentro y fuera del sistema de administración de justicia, impulsando la igualdad de género en acciones, estructura, creencias y prácticas de cada una de las entidades parte.

En 2018, se aprobó la Política de Igualdad de Género del Órgano Judicial, que, a partir de una serie de ejes y lineamientos, dispone aquellas medidas tendientes a promover la igualdad entre servidoras y servidores judiciales, incluyendo la investigación y sanción de vulneraciones a derechos dentro de la función en la administración de justicia, así como a asegurar una cultura institucional basada en valores y principios de derechos humanos, igualdad y no discriminación. Pese a que de manera específica la mencionada política prevé en su eje 3 el abordaje de la igualdad de género en las carreras judicial y administrativa dentro de los sistemas de ingreso, evaluación, ascenso y retiro, en el documento no existen metas que promuevan avanzar en la paridad en los cargos.

Desde la aprobación de la nueva Constitución, la elección de autoridades de las altas cortes (Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura, Tribunal Agroambiental y Tribunal Constitucional Plurinacional) se realiza a través de un mecanismo que no tiene precedentes en la región (el sufragio universal directo), precedido por una preselección técnica efectuada por un órgano político. Así, los ciudadanos/las ciudadanas eligen a sus autoridades judiciales a partir de ternas elaboradas en la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de un proceso previo de convocatoria pública, evaluación de

méritos y aprobación del pleno, cumpliendo las disposiciones previstas en la Constitución y en las leyes aplicables.

2. Data empírica

Teniendo en cuenta el mecanismo de elección por sufragio universal directo, la paridad de las altas cortes es garantizada en las listas de votación que llegan a los ciudadanos, pero ello no se extiende a la composición final de las instituciones, puesto que la votación mayoritaria es la que define la titularidad en los cargos. La alternancia opera para las suplencias de las candidatas/los candidatos electas/os.

Como ejemplo de los argumentos vertidos, actualmente (y hasta 2023), la composición titular de los cargos en las altas cortes es la siguiente: en el Tribunal Supremo de Justicia existen nueve magistraturas, de las cuales ocho (89%) son asumidas por hombres y solo una (11%) es ocupada por una mujer. En el Consejo de la Magistratura existen tres consejerías, de las cuales dos (67%) son asumidas por hombres y una (33%) por una mujer. En el Tribunal Agroambiental existen cinco magistraturas, de las cuales tres (60%) son asumidas por mujeres y dos (40%) por hombres. En el Tribunal Constitucional Plurinacional existen nueve magistraturas, de las cuales cinco (56%) son asumidas por hombres y cuatro (44%) por mujeres. En el caso de la Fiscalía General del Estado, la normativa dispone, de manera general, los requisitos de postulación al cargo; a la fecha, la autoridad máxima (fiscal general del Estado) tiene como titular a un hombre y, en la historia, no se ha registrado designación de mujeres en este puesto.

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, juezas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta del 3 de agosto de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

- Si bien la normativa constitucional y nacional garantiza la paridad en las listas previas de candidaturas preseleccionadas para pasar a la etapa de elección judicial por voto popular directo, no se garantiza una paridad de resultado. Así, ninguna de las elecciones ha logrado alcanzar la paridad en la conformación de los tribunales

y –con excepción del Tribunal Agroambiental–, actualmente, casi todas las instancias del sistema de justicia tienen tribunales conformados mayoritariamente por hombres.

- Para el caso de jueces, juezas y personal judicial, si bien las convocatorias buscan un equilibrio en las designaciones, finalmente, los cargos de decisión son asumidos mayoritariamente por hombres, mientras que los administrativos y de menor jerarquía son asumidos por mujeres. Por ello, los porcentajes difundidos por instituciones que hacen este análisis de composición son generalmente nominales.[1]
- La legislación y los sistemas de ingreso a las carreras judicial y fiscal no contienen criterios que refuercen las posibilidades de acceso para las mujeres, considerando que existen condiciones que generan obstáculos adicionales para ellas. Los avances generalmente obedecen más al impulso de quienes ocupan algún cargo de autoridad, que a la existencia de una política institucional.[2]
- Ante la ausencia de reglamentación que incorpore criterios específicos y concretos para alcanzar la representación paritaria en la composición de los cargos para fiscales y jueces, se ha generado un fenómeno de segregación vertical, en el que, si bien las cifras globales pueden exponer avances en la composición paritaria, a nivel micro se van acortando los espacios de acceso para las mujeres en puestos de decisión dentro del sistema judicial.
- Los criterios descritos en la normativa que garantizan la paridad en la convocatoria y listas de candidaturas seleccionadas para la elección judicial tampoco se han desarrollado desde una perspectiva interseccional que considere las barreras preexistentes para que las mujeres puedan optar por el acceso a estos cargos.[3]

1. Solo el Tribunal Agroambiental releva y publica estadísticas sobre paridad en la composición de su personal a nivel departamental y nacional.

2. Por ejemplo, el caso del Ministerio Público y el distrito de Cochabamba con las tareas mencionadas por la fiscal departamental Nuria Gonzales, donde a través del empoderamiento se ha logrado una estructura operativa de fiscales mayoritariamente conformada por mujeres.

3. Por ejemplo, el acceso a puestos como autoridades indígena, originario campesinas.

volver a tabla de contenido

Colombia

Noviembre de 2021

Carolina Villadiego Burbano
Comisión Internacional de Juristas

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia colombiano

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

En Colombia, la Constitución Política de 1991 establece el derecho fundamental a la igualdad y el principio de no discriminación por razones de sexo (art. 13), consagra que todo ciudadano tiene derecho a desempeñar funciones y cargos públicos y que se debe garantizar la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública (art. 40, num. 7), y dispone que la mujer y el hombre tienen los mismos derechos y oportunidades (art. 43). Además, establece que la elección de servidores públicos que están a cargo de corporaciones públicas –como las cortes– debe regirse por el principio de equidad de género, entre otros principios (art. 126).

El ingreso a la judicatura se surte a través de (i) la carrera judicial establecida para los cargos de jueces/zas municipales, jueces/zas

de circuito y magistrados/as de tribunales y de consejos seccionales; (ii) selección establecida para la integración de las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura y Comisión Nacional de Disciplina Judicial), que usualmente incluye un proceso de elección mixto, donde participan las mismas cortes y, en algunas ocasiones, el Congreso y el presidente (para la elección de miembros de la Corte Constitucional y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial); y (iii) los cargos en provisionalidad establecidos para aquellas vacantes mientras se surte el proceso de elección correspondiente.[1]

Respecto de los procesos de ingreso a la carrera judicial, la legislación estatutaria de la administración de justicia estableció que debe garantizarse "igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y [...] la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso",[2] pero no hay una disposición específica en materia de equidad de género.

Respecto de las elecciones atribuidas a las corporaciones públicas para elegir las altas cortes, hay una disposición constitucional que establece la equidad de género como principio a tener en cuenta (art. 126), y una regulación legal que establece que la elaboración de ternas y listas debe incluir hombres y mujeres (Ley 581 de 2000, art. 6), aunque la Corte Constitucional señaló que dicha inclusión no es una condición inexorable.[3]

Desde 2008, la Rama Judicial tiene una Comisión Nacional de Género creada como parte de la política de equidad de género. Esta política busca promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el funcionamiento interno del sistema judicial, integrar la perspectiva de género en los objetivos institucionales y en las

1. Véase, Congreso de la República, Ley 270 de 1996, "Estatutaria de la Administración de Justicia", artículos 15, 34, 132, 156-175; y Constitución Política de 1991, artículos 239, 254, 257A.

2. Congreso de la República, Ley 270 de 1996, cit., artículo 156.

3. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

volver a tabla de contenido

decisiones judiciales, así como eliminar las desigualdades entre los servidores y las servidoras judiciales. La Comisión está encargada de orientar la aplicación de la equidad de género y está integrada por un/a magistrada/o de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Además, hay comités seccionales de género en los distritos judiciales, integrados por representantes de los tribunales, consejos seccionales y jueces.[4]

2. Data empírica

Según el Consejo Superior de la Judicatura, en 2019 las mujeres eran el 43% del total de funcionarios judiciales de carrera, es decir, de los jueces municipales, jueces de circuito y magistrados de tribunales y consejos seccionales.[5] Pero, a medida que se asciende en la estructura judicial, la participación de las mujeres disminuye, pues, aunque en 2019 las mujeres eran el 51% de los jueces municipales en la jurisdicción ordinaria (primera instancia), solo eran el 33% de las magistradas de tribunal y el 23% de las magistradas de las altas cortes.[6] Y la representación de mujeres varía entre las altas cortes, ya que mientras en unas es bastante baja, en otras hay paridad o mayoría. En octubre de 2021, dos mujeres integraban la Corte Suprema de Justicia (9%);[7]

4. Véase, Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PSAA08-4552 de 2008, "Por el cual se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial"; y Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PCSJA17-10661, "Por el cual se modifican los acuerdos 4552 de 2008 'por el cual se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial' y 9743 de 2012 'por el cual se aclara el Acuerdo PSAA12-9721 de 2012 sobre la política de igualdad y no discriminación con enfoque diferencial y de género en la Rama Judicial y en el sistema integrado de gestión de calidad'". Disponibles en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/comision-nacional-de-genero.

5. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*. Año 2019, Bogotá, 2020, p. 86. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/1.+Informe+al+Congreso+2019+Rama+Judicial_BAJA.pdf/c5d41f1b-8001-48dc-9d86-690804e3d5de.

6. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*. Año 2019, cit., pp. 133-134.

7. Este dato incluye a las salas de Casación Civil, Casación Laboral y Casación

volver a tabla de contenido

ocho mujeres, el Consejo de Estado (26%); dos mujeres, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (29%); cuatro, la Corte Constitucional (44%); tres, el Consejo Superior de la Judicatura (50%) y veintiún mujeres, la Jurisdicción Especial para la Paz (55%).[8]

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el 27 de julio de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

- La carrera judicial como mecanismo de ingreso y permanencia en los cargos de juezas y magistradas de tribunal y consejos seccionales ha permitido aumentar la proporción de mujeres en la Rama Judicial, al ser un mecanismo de selección que privilegia el mérito y los criterios objetivos.
- Sin embargo, es posible que la carrera judicial tenga desigualdades ocultas que dificultan que las mujeres se presenten a los concursos, incluidos aquellos que permiten su ascenso y que son abiertos y públicos, pues existe una desigualdad en las cargas de cuidado entre hombres y mujeres que puede generar que las mujeres tengan menos tiempo para prepararse para los exámenes o que puedan acudir a las ciudades capitales donde se realizan los exámenes, cuando no tienen quién las releve en las cargas de cuidado. Por eso, aunque la carrera judicial promueve una selección más objetiva y basada en el mérito, no deben ignorarse factores ocultos que pueden generar desigualdades de género.

Penal. No se incluyen los datos de las salas especiales penales ni de la Sala de Descongestión Laboral.

8. Esta composición puede verificarse en las páginas web de cada institución (https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/magistrados-integrantes/; http://www.consejodeestado.gov.co/sala-de-lo-contencioso-administrativo/; http://www.consejodeestado.gov.co/funcion-consultiva/; https://www.ramajudicial.gov.co/web/comision-nacional-de-disciplina-judicial/magistrados2; https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/; https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/magistrados; https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Tribunal-Especial-para-la-Paz.aspx; https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Salas-de-la-JEPaspx).

volver a tabla de contenido

- Respecto de los cargos en provisionalidad, que no requieren concurso y en los que la selección tiene una dosis de discrecionalidad por parte de las autoridades judiciales que nominan dichos cargos,[9] existe un componente político en la designación. Por esto, uno de los asuntos a examinar es cómo afecta este carácter político la participación de las mujeres en los cargos provisionales, y si hay desigualdades en el acceso relacionadas con prejuicios, sesgos o estereotipos de género.

- Es posible que un efecto disuasorio para participar en las convocatorias o concursos para acceder a la judicatura se relacione con las altas cargas de trabajo en el ámbito judicial, y que la doble jornada a la que están sometidas muchas mujeres por la desproporción en las labores de cuidado desincentiven su presentación a estos cargos.

- Existe un techo de cristal en la Rama Judicial que se evidencia en que la proporción de juezas y magistradas disminuye a medida que se avanza en la judicatura, al punto de que, en las altas cortes, su participación promedio es menor que la existente en los juzgados de primera instancia. Las posibles razones que explican este techo de cristal son:

  a. Existe desconfianza en que el proceso de selección en las altas cortes sea un procedimiento objetivo y neutro, en el que las mujeres tengan posibilidades reales de ser elegidas y evaluadas en igualdad de condiciones que los hombres.

  b. Cuando los procesos de selección implican convocatorias públicas, en ocasiones las mujeres se presentan menos, y eso dificulta que haya listas paritarias cuando la proporción de mujeres es significativamente menor a la de hombres y cuando las evaluaciones de las hojas de vida pueden dar mayores puntajes a los hombres que a las mujeres que participaron.

9. Congreso de la República, Ley 270 de 1996, cit., artículo 131. Las autoridades nominadoras en la Rama varían según la vacante que se va a proveer y son, entre otras, el pleno de las altas cortes, las magistradas y los magistrados de cortes, tribunales y consejos seccionales, y los jueces, entre otros.

volver a tabla de contenido

c. Es posible que la baja participación de mujeres en dichos procesos de selección se deba a una desconfianza acerca de que puedan ser efectivamente elegidas, pues en distintas convocatorias a las que se han presentado muy buenas candidatas, las corporaciones encargadas de la elección (cortes o Congreso) han preferido elegir hombres. Esto ha podido crear un desincentivo para que mujeres competentes no participen en las convocatorias públicas, generando un efecto de autoexclusión. Y, además, ha podido desmotivar a mujeres más jóvenes que cumplen con los requisitos de experiencia cuando hay nuevas vacantes, quienes prefieren no presentarse.

d. No existe un costo real para las entidades a cargo de elegir a los integrantes de las altas cortes cuando incumplen los parámetros de equidad de género en la selección de magistrados/as y esto lleva a que sigan eligiendo más hombres que mujeres sin rendición de cuentas.

Costa Rica

Noviembre de 2021

Alejandra Manavella, Rosaura Chinchilla y Evelyn Villarreal
Foro de Justicia de Costa Rica

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia costarricense

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

La Constitución Política de Costa Rica no contempla ninguna norma que recoja expresamente la representación paritaria sino solo el principio de igualdad (art. 33), el cual, en un comienzo, se interpretó de manera formal y, recientemente, se le ha dado un contenido de igualdad material. Incluso, en un voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), de carácter vinculante, se interpretó que donde la normativa indicara "hombres" o "mujeres" había que entender "personas", lo que implicó un retroceso en cuanto a acciones afirmativas en favor de las mujeres (se trata del voto que declaró inconstitucional una norma constitucional sobre la nacionalización).

En la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley 7142 de 1990) se estipuló un porcentaje de participación de mujeres en

partidos políticos (que no fue del 50% sino del 30%), que en algunas interpretaciones de órganos jurisdiccionales quedó relegada a puestos no elegibles, cuestión que paulatinamente se ha tratado de enmendar.

Existen otras normas legales que contienen artículos que buscan garantizar el principio de paridad de género en participación:

- Código Electoral (Ley 8765): Establece la paridad política de mujeres y hombres en las nóminas de elección popular, en las estructuras partidarias y en los procesos de capacitación. Varias resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones han ido decantando este principio.
- Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas (Ley 8901): Obliga que las juntas directivas y órganos de gobierno sean integradas de manera paritaria, es decir que la diferencia entre el total de miembros hombres y mujeres no puede ser superior a uno.
- El Código Municipal también se reformó para incluir la promoción de la paridad, pero contiene artículos más genéricos.

En materia electoral se destacan, además, las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones y los votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que han nutrido los alcances de la ley con interpretaciones que aseguren la igualdad efectiva en la participación política de las mujeres y el logro de una democracia paritaria.[1]

Por otro lado, existe una Política Nacional para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (2018-2030). El Eje 1, Objetivo 2, de la política

1. Política Nacional para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (2018-2030), p. 19. La Sala Constitucional, en la Resolución 16075-15, interpreta y reconoce la obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos, es decir, la paridad horizontal, que busca lograr la igualdad a lo largo de todas las nóminas de candidaturas de elección popular. El Tribunal Supremo de Elecciones, en la Resolución 3603-E82016 de 23 de mayo 2018, declara las obligaciones que tienen los partidos políticos de cumplir tanto con la paridad horizontal como con la vertical, integrar cada lista provincial en sus encabezamientos con un 50% de cada sexo (en forma alterna) y definir en sus estatutos los mecanismos para el cumplimiento de este requisito.

volver a tabla de contenido

se propone "fortalecer la cultura para la igualdad y la institucionalidad de género en el Estado". No existe ninguna disposición legal que contemple la paridad de género en el sistema de justicia y tampoco la hay a nivel de acceso a los puestos de justicia, ya sea en la judicatura, Ministerio Público o instituciones afines.

Desde el año 2001, en el Poder Judicial existe una Comisión de Género y desde 2002 una Secretaría Técnica de Género. En 2005, la Corte Plena aprobó una Política de Igualdad de Género. La Comisión de Género lleva un reporte estadístico de cómo se distribuye el personal judicial por sexo. Datos de un estudio aún sin publicar han determinado que en procesos de nombramientos de jueces y juezas de niveles 4 y 5 en la carrera judicial, en cerca de un tercio de los procesos no participó ninguna mujer.

Existe también un Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia. Es una unidad técnica, iniciativa de la Presidencia de la Corte y de la Secretaría de Género que funciona desde 2016, con el propósito de "contar con una plataforma de información en la que se documente, sistematice, analice, difunda, investigue y visibilice la violencia contra las mujeres en los distintos escenarios en que sucede, para formular políticas públicas y mejorar su acceso a la justicia".

En cuanto al mecanismo de elección de altas autoridades, de acuerdo con la Constitución Política de Costa Rica, las magistraturas titulares que integran la CSJ son nombradas por la Asamblea Legislativa por un periodo de ocho años, requieren los votos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros y se consideran reelegidas para periodos iguales, salvo que por votación no menor a las dos terceras partes se acuerde lo contrario (arts. 121.3, 157 y 158). Las magistraturas suplentes son nombradas por la Asamblea Legislativa (AL) por periodos de cuatro años y deben reunir los mismos requisitos establecidos para las magistraturas titulares. Sin embargo, estas son elegidas de las nóminas previamente propuestas por la CSJ (Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993, art. 62).

Dentro de la Asamblea Legislativa, una Comisión Permanente Especial de Nombramientos (CPEN) es la encargada de analizar las

candidaturas que se presentan a concurso público y rendir un informe al Plenario. Los dictámenes que rinda la CPEN no son vinculantes para el Plenario. La Asamblea podría nombrar incluso a una persona que no haya participado en el concurso, lo que, en el caso de las magistraturas, ha sucedido en el pasado.[2] Cabe señalar que todas las votaciones sobre la elección, tanto del CPEN como del Plenario son secretas, como lo son las de la CSJ al elegir la nómina de los suplentes que enviará a la AL.

2. Data empírica

La Corte Suprema de Justicia está conformada por veintidós magistraturas, de las cuales ocho están ocupadas actualmente por mujeres: dos magistradas en la Sala Constitucional, dos en la Sala Primera, dos en la Sala Segunda y dos en la Sala Tercera. Este número de mujeres en la CSJ es el más alto que se ha tenido en el país.

A continuación, referiremos algunos datos sobre la participación y representación de mujeres en la judicatura, producto de la investigación realizada por el Programa Estado de la Nación y que serán publicados en el *Informe del estado de la justicia 2021*:

- En el quinquenio 2016-2020, la Corte Plena nombró 257 judicaturas. En términos absolutos, incorporando la totalidad de categorías, el porcentaje de nombramiento de mujeres (54%) supera en 9 puntos al nombramiento de hombres (46%). Sin embargo, deben tomarse en consideración algunos datos puntuales recopilados en la investigación.
- En un 30% de los concursos abiertos la terna no incluyó la participación femenina y solamente en 6% no incluyó participación masculina. Cuando en los concursos participaron ambos géneros, el 65% de los nombramientos correspondieron a mujeres (tablas 13 y 14), además, en las posiciones de ingreso categorías 1 y 2. Las

2. Primer Panel de Expertos Independientes, *Informe Final del Panel Independientes para la Elección de Magistrados/as de la Sala Constitucional y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*, 16 de mayo de 2018, p. 4.

volver a tabla de contenido

notas de las mujeres son en promedio 1,5 puntos superiores a las notas masculinas (tabla 15).

- Al revisar los datos en la escalera de grados, los porcentajes de mujeres que llegan a altos cargos de la judicatura muestran números bajos: existe una brecha de 31 puntos porcentuales entre los nombramientos de mujeres en categoría 1 y en categoría 5. Durante el quinquenio, en la composición de jueces y juezas categoría 5 existe una abrumadora diferencia, con una representación masculina de 71% (tabla 14).
- La concentración actual de un 30% de puntaje de elegibilidad en el grado II, según el esquema vigente, en elementos centrados en docencia, grados académicos y publicaciones, se ha consignado como una limitación importante para el acceso de la mujer a las categorías más altas. Para las mujeres en general y para las administradoras de justicia en particular, la dedicación con carácter prioritario a su rol de cuidadoras les impone restricciones a la hora de asumir actividades que demanden tiempo extralaboral, tales como la docencia, el estudio de posgrados, la capacitación o la elaboración de material documental. También tiene implicaciones en los puestos que aceptan y en el lugar geográfico en que se ubican, decisiones para las que se ven obligadas a privilegiar puestos que queden cerca a sus hogares, o que no tengan demandas horarias incompatibles con las tareas de cuidado.[3]

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, juezas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el 10 de septiembre de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

3. Xinia Fernández, Patricia Rivera, "La participación de las mujeres en los puestos de magistrada titular y suplente en el poster judicial costarricense", San José de Costa Rica, *Revista Judicial*, Poder Judicial de Costa Rica N° 126, pp. 23-29, 2019.

volver a tabla de contenido

- Existen inequidades en los procesos de nombramiento de cargos judiciales en todos los niveles de la carrera judicial, que obstaculizan directamente el ingreso y el ascenso de las mujeres. Uno de esos obstáculos es el alto grado de discrecionalidad en los sistemas de nombramiento, que aumenta en los escalafones más altos y se manifiesta en la ausencia de criterios objetivos de evaluación de méritos, que culmina en la designación de hombres en los cargos. Asimismo, en la práctica, la decisión final de nombramiento puede distanciarse del orden de mérito, lo que implica que las mujeres más calificadas que han llegado a etapas finales de los mecanismos de nombramiento no resulten elegidas.

- El peso determinante que se otorga a los grados académicos posteriores a la licenciatura en Derecho y a la producción académica (publicaciones), tanto para el ingreso como para el ascenso en la carrera judicial, es otro obstáculo, pues obtener esos grados y una cantidad de publicaciones similar a la de sus pares varones supone un doble esfuerzo para las mujeres, que tienen a su cargo las labores de cuidado (doble jornada laboral). Un esfuerzo significativo que se ha hecho desde la Escuela Judicial ha sido programar capacitaciones dentro del horario laboral, lo que ha redundado en un incremento en la matrícula de mujeres. Otra buena práctica ha sido que las capacitaciones fuera del horario laboral también están disponibles dentro del horario laboral, así como un criterio de paridad en las matrículas: asignar los cupos de manera equitativa y no por orden de inscripción. Hubo un programa de becas para maestrías que benefició a muchas mujeres en la judicatura, pero fue interrumpido.

- En ninguno de los niveles de la carrera judicial existe una política de acciones afirmativas o de medidas para promover el nombramiento de mujeres en la judicatura.

- Instrumentalización del discurso de género para fines políticos: se ha utilizado cuando se ha querido promover la candidatura de alguna mujer específica, pero no para promover a mujeres independientes. Las participantes consideran que esto es un problema grave porque deslegitima el discurso de género y termina vacian-

volver a tabla de contenido

do su contenido, pues pasa a ser percibido como una herramienta de control y poder. En otras ocasiones, el discurso de género es utilizado a nivel legislativo (a cargo de los nombramientos de magistraturas de CSJ), incluso por mujeres diputadas, pero eso no se traduce en votos ni en nombramientos de mujeres.

- La violencia política contra las mujeres dentro de la judicatura se manifiesta de diversas formas: el mantenimiento de mujeres que ocupan cargos de jefatura en situación de interinidad, sin confirmarlas como propietarias; juezas y magistradas independientes que no son dóciles, que tienen posiciones firmes en materia de derechos humanos, que son abiertamente feministas o que tienen una fuerte participación gremial son castigadas en los ascensos o en los concursos, y no son nombradas, porque son consideradas "peligrosas"; campañas para evitar que ciertas mujeres sean nombradas porque "no convienen" o "generan ambientes de trabajo complicados".

- En muchos casos, mujeres que han llegado a posiciones de poder dentro del sistema de justicia han ejercido violencia de género contra otras mujeres, lo que genera condiciones adversas para la solidaridad entre mujeres, reproduce las formas patriarcales de ejercicio o abuso del poder y no impulsa cambios estructurales. Esto plantea un verdadero desafío: cómo hacer para que las mujeres que lleguen a esos espacios de poder crean en los derechos de las mujeres y cuestionen las prácticas patriarcales de abuso del poder.

- El acoso laboral y el acoso sexual constituyen un problema importante, pero invisibilizado en las estadísticas del sistema disciplinario. La gran mayoría de denuncias hechas por mujeres contra colegas, compañeros de oficina o jefaturas se desestiman, bajo el argumento de que "estaban basadas en mentiras" o que son una práctica común para perjudicar el ascenso o nombramiento del denunciado. No existen datos desagregados de cuántas de las denuncias administrativas que se reciben son por acoso laboral o sexual, el escalafón de la persona denunciada, cuánto duran, ni cómo se resuelven.

volver a tabla de contenido

- Las asociaciones gremiales no han abrazado aún la agenda de género dentro del sistema de justicia, especialmente las asociaciones de juezas o magistradas. Otros espacios gremiales más amplios han impulsado iniciativas puntuales, pero significativas, por ejemplo, en materia de pensiones judiciales.
- Para impulsar la agenda de género dentro del sistema de justicia podrían implementarse iniciativas, como la convocatoria de concursos exclusivos para mujeres o programas de *mentoring* de magistradas o juezas más experimentadas.

Chile

Noviembre de 2021

Yanira Zúñiga y Javiera Ulloa Aguilera
Núcleo de Estudios Interdisciplinarios
en torno a la Desigualdad y los Derechos Humanos
Universidad Austral de Chile y Universidad de los Lagos

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia chileno

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

La Constitución actual contiene varias cláusulas sobre igualdad. Como valor, aparece en su artículo 1: "Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos", y en su inciso final dispone que es un deber general del Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Como principio y derecho fundamental, aparece en varias normas, pero ha sido reformada para materializar la igualdad entre hombres y mujeres. Así, la Ley 19.611 de 1999 reemplazó la voz *hombres*, contenida en la redacción original del artículo 1, por la expresión *personas*, que reza en el texto vigente. También agregó, al final del párrafo primero

del numeral 2° del artículo 19, la siguiente oración: ''Hombres y mujeres son iguales ante la ley". El mensaje de la Ley 19.611 señalaba, explícitamente, que el objetivo de tal reforma constitucional era introducir "la igualdad jurídica del hombre y la mujer como un valor superior del ordenamiento jurídico, un principio de tal ordenamiento, y una garantía material del derecho de igualdad ante la ley"; y justificaba las modificaciones introducidas en el texto original de la Constitución de 1980 en la necesidad "de dar efectividad y protección" a los derechos de la mujer y cumplir así con las obligaciones establecidas en normas internacionales, especialmente, el artículo 2 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw).

En Chile existe un mecanismo de promoción de la presencia de más mujeres en la toma de decisión política, a través de la Ley 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal, fortalece la representatividad del Congreso Nacional e incluye una cuota electoral de 40% para el sexo infrarrepresentado (no una cuota para mujeres), cuya sanción, en caso de incumplimiento, consiste en rechazar la lista electoral respectiva. La misma ley contiene un plazo de caducidad para la aplicación de la referida medida: regirá únicamente durante las elecciones de 2017, 2021, 2025 y 2029. Pero se carece de una normativa paritaria de carácter específico aplicable al Poder Judicial o al Ministerio Público.

Para avanzar en estas materias, el Estado chileno ha utilizado como estrategia el diseño y la ejecución de planes de igualdad de oportunidades y agendas de género, que abarcan desde 1994 hasta 2030. Sin embargo, con el ascenso de Sebastián Piñera como presidente y, por tanto, con la llegada de una nueva coalición al Gobierno, se optó por elaborar otra Agenda de Mujeres, en desmedro del plan vigente. Dentro de las iniciativas de esta agenda, y que pudieran ser aplicables al sistema de justicia, se incluyó un instructivo presidencial para la administración del Estado, dirigido a promover y garantizar igualdad de derechos entre hombres y mujeres; a fortalecer instrucciones en materia de prevención y denuncia del maltrato, acoso laboral y sexual, y a establecer estándares mínimos de debido proceso y transparencia de los protocolos en los servicios de administración

del Estado. También se incorporó la presentación de un proyecto de ley –aún en tramitación– que promueva y garantice la plena igualdad de derechos, deberes y dignidad entre hombres y mujeres.

Respecto a la existencia de unidades a cargo de políticas de género en el interior del órgano judicial, la Corte Suprema de Justicia cuenta con una Secretaría Técnica de Igualdad de Género. Es una oficina de carácter estratégico creada por el Pleno de la Corte e implementada en el año 2017, cuyas funciones son promover que quienes integran el Poder Judicial disfruten de espacios de trabajo igualitarios y libres de violencia y discriminación, e impulsar el desarrollo de políticas y acciones dirigidas a garantizar la igualdad y la no discriminación de todas las personas en el acceso a la justicia. En 2020, esta Secretaría produjo un *Informe sobre paridad de género en el Poder Judicial*.

Tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público existe una Política de Igualdad de Género y no Discriminación. En la primera de ellas (2018) se considera la inclusión del enfoque de género y del principio de no discriminación en los procedimientos de reclutamiento y selección de cargos para acceder y/o ascender en el Poder Judicial; incluso se alude a la implementación de medidas especiales de carácter temporal o permanente en dichos procedimientos, que permitan superar los sesgos y las brechas de género detectadas. En tanto en la Política del Ministerio Público (2020) se señala como objetivo reducir los aspectos formales e informales de la cultura institucional que impiden la igualdad normativa y sustantiva entre mujeres y hombres en dicha repartición, y que sustentan las prácticas de discriminación y violencia de género. Aquí también se señala la implementación de acciones afirmativas en los ámbitos de la capacitación y formación profesional, ingreso y ascensos, donde se detecten brechas de género; el fomento de la incorporación de mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisiones; la movilidad vertical y horizontal de las mujeres; la participación de mujeres en puestos y áreas tradicionalmente masculinizadas, y de hombres en puestos y áreas tradicionalmente feminizados.[1] Adicionalmente, se cuenta con

1. Ministerio Público de Chile, *Política de igualdad de género de la Fiscalía de Chile*, Fiscalía, Eurosocial, 2019, p. 33.

una Oficina Técnica de Género y con una Fiscalía de Delitos de Género y Violencia Intrafamiliar, ubicada en la Región Metropolitana.

2. Data empírica

De acuerdo con el estudio de Castagnola y Pérez-Liñán (2021), Chile corresponde al grupo de países en que aumentó la representación femenina de forma sostenida en la Corte Suprema y en el Tribunal Constitucional entre los años 1990 y 2021. De manera específica, el porcentaje actual de mujeres en la más alta magistratura es de 40%[2] y en el Tribunal Constitucional, de 20%. Respecto a la estabilidad, las ministras de la Corte Suprema han durado cuatro años menos que los varones, aunque la situación es opuesta en el Tribunal Constitucional, donde los superan en dos años.[3] Solo hasta el año 2001 fue nombrada la primera ministra en la Corte Suprema, doña María Antonia Morales Villagrán, pero en la actualidad la brecha alcanza -20 puntos porcentuales.

En cuanto a las cortes de apelaciones, el porcentaje de participación de mujeres es más alto que en el caso de la Corte Suprema. Según el citado informe de la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación del Poder Judicial (2020), de manera específica, alcanza 55,7%, con lo cual la brecha de género es de -11,4 puntos porcentuales.

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, juezas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el 7 de septiembre de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

- El trabajo reproductivo y los estereotipos asociados a la división sexual del trabajo aún permanecen en las instituciones del siste-

2. Se considera la totalidad de los/las ministros/as de la Corte Suprema, más el presidente de dicho tribunal.

3. Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán, disponible en: https://agendaestadodederecho.com/america-latina-representacion-femenina-en-las-cortes-supremas-y-tribunales/.

volver a tabla de contenido

ma de justicia, en quienes toman las decisiones y en las propias mujeres. De manera específica, las mujeres siguen estando a cargo del cuidado de los/las hijos/as y de personas dependientes, lo cual limita sus posibilidades de desarrollo y de promoción en sus respectivas carreras, porque se les dificulta la especialización y el perfeccionamiento. Lo anterior ocurre especialmente cuando los/las hijos/as son pequeños/as. Como estas limitaciones no son aplicables a sus colegas varones, las mujeres se encuentran en abierta desventaja. Ellos no deben escoger –a diferencia de las mujeres– entre su desarrollo profesional y familiar. Adicionalmente, en este periodo de teletrabajo, debido a la pandemia, se les ha dificultado aún más la separación entre el ámbito laboral y familiar, debido a que es común que incluso en audiencias sean interrumpidas por los/las hijos/as, mientras a los varones no les ocurre lo mismo. Asimismo, este trabajo no es reconocido de igual manera que otros, es decir, tiene menor valor social.

- En las instituciones del sistema de justicia se produce una dualidad. Por una parte, se tiene un discurso de alabanza hacia la maternidad, mientras en la práctica existen discriminaciones hacia las mujeres, expresadas a través de comentarios, críticas sobre su desempeño y poco compromiso por el trabajo, etc., cuando ellas deben ausentarse o tienen algún inconveniente debido a su trabajo reproductivo.

- Relacionado con lo anterior, siguen vigentes estereotipos de género en el interior de ambas instituciones y los cargos de jueces penales son considerados más apropiados para los varones, y los de familia para las mujeres. Lo anterior conlleva una jerarquía, en la que serían los primeros más importantes que los segundos.

- Existen barreras que se imponen las mujeres debido a un proceso de socialización que las conduce a aspirar en menor medida que los varones al ejercicio de cargos de responsabilidad. Ellas mismas aprendieron a valorar en menor medida sus logros profesionales y académicos, con lo cual se les dificulta sentirse capaces de ejercer un cargo de mayor responsabilidad. Y, por esta razón, se postulan menos a los cargos en comparación con sus colegas

volver a tabla de contenido

varones, lo que reduce las posibilidades de que accedan a niveles superiores dentro del Poder Judicial o Ministerio Público.

- En cuanto al procedimiento para los nombramientos y ascensos, existe un excesivo centralismo en la realización de cursos necesarios para ascender, pues solo se imparten en la ciudad de Santiago de Chile, con lo cual desincentivan especialmente la participación de mujeres, porque son ellas quienes siguen a cargo de la crianza y del cuidado de hijos/as y personas dependientes. Para ellas resulta más complejo tomar la decisión de abandonar por un tiempo dichas responsabilidades y trasladarse a la capital a cumplir este requisito.
- El proceso de nombramiento y de ascensos es carente de transparencia y de regulación, porque finalmente quienes toman decisiones sobre estas materias pueden actuar con total discrecionalidad, sin necesidad de fundamentar sus decisiones. Y cuando existe espacio para ello, es más probable que se entremezclen prejuicios y estereotipos altamente dañinos para las mujeres. Los sistemas de selección regulados van mejor con las mujeres; pero cuando aparecen circunstancias donde opera la subjetividad, estos son demasiado perjudiciales para las aspiraciones femeninas a cargos de nivel superior.
- La valoración de la antigüedad como criterio para la promoción, si bien no es una discriminación directa hacia ellas, sí las perjudica en mayor medida, lo cual viene a ser una discriminación indirecta que también se debe atender. Asimismo, en este proceso es importante la participación en redes informales, más utilizadas por los varones que por las mujeres, que permiten acercar a los postulantes con quienes toman las decisiones sobre los ascensos y nombramientos, y que tienen lugar en espacios de esparcimiento, tales como los partidos de fútbol u otros.
- Finalmente, persisten los estereotipos en el interior del Poder Judicial y el Ministerio Público, que se evidencian, por ejemplo, en que se suele considerar que hay ramas del derecho más apropiadas para varones que para mujeres; las primeras tienen mayor valor social que las segundas.

volver a tabla de contenido

Ecuador

Noviembre de 2021

María Dolores Miño
Observatorio Derechos Humanos y Justicia

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia ecuatoriano

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

La Constitución de la República del Ecuador –conocida como la Constitución de Montecristi de 2018–, en su artículo 11 contiene una cláusula general de igualdad que reconoce que "todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos y oportunidades" y prohíbe la discriminación por diversas causas, entre ellas el sexo y la identidad de género. En su parte final, consagra la obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas "que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad".

Asimismo, reconoce el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación que contenga "criterios de equidad y paridad de

género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional" (art. 61, num. 7); adicionalmente, establece que "el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos" y que "adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados" (art. 65).

En lo que respecta a los órganos del sistema de justicia, la Constitución reconoce el principio de representación paritaria, pero no a modo de regla sino de principio, al cual se debe aspirar en la mayor medida posible. Así, el artículo 176 constitucional dispone que "se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres" en el caso de la designación de servidoras y servidores judiciales, fórmula que también se establece para la conformación de la Corte Nacional de Justicia (art. 183), mientras que en el caso de la Corte Constitucional se anuncia que esta representación paritaria "se procurará" (art. 434).

A nivel legal, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que regula los procesos de selección y designación de juezas y jueces, tiene una redacción similar en el artículo 181, pero agrega que "de existir dos candidaturas en iguales condiciones, se preferirá la candidatura de la mujer". Asimismo, el Código Orgánico de la Función Judicial establece que se deben adoptar acciones afirmativas para promover la paridad entre hombres y mujeres en la Corte Nacional de Justicia (art. 173), y que la paridad es un principio que rige el ingreso a la función judicial (art. 52). Si bien esta última norma también regula a la Fiscalía General del Estado y a la Defensoría Pública como órganos autónomos, no existen disposiciones que hagan referencia a la representación paritaria o alternada entre hombres y mujeres, para la elección de sus altas autoridades.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), uno de los entes creados por el texto constitucional de 2018, es un órgano responsable de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en este ámbito. En ese mismo año, el CNIG aprobó la *Agenda Nacional Para la Igualdad de las Mujeres y Grupos LGBTIQ+ 2018-2021*, instrumento mandatorio de la planificación nacional que se alinea

con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, por lo que se trata "de la estrategia macro para transversalizar el principio de igualdad y no discriminación en razón de género, tanto para la gestión pública como para el empoderamiento de los sujetos de derechos, elemento fundamental de todo el ordenamiento jurídico y del sistema político democrático". Si bien la *Agenda* tiene como objetivo promover medidas de acción afirmativa para impulsar la paridad en cargos de designación en todas las instituciones y funciones del Estado, y niveles de gobierno, su diagnóstico respecto de la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder público (acápite 3.1) se concentra en observar los avances en los cargos de elección popular, y apenas mínimamente en los sistemas de justicia, donde se limita a indicar el número de mujeres en la Corte Nacional de Justicia.

En cuanto a los mecanismos de elección de altas autoridades del sistema de justicia, en el caso de la Corte Constitucional, la Constitución establece en su artículo 432 que está compuesta por nueve miembros, quienes se renuevan parcialmente por tercios, cada tres años. Las magistraturas constitucionales son designadas por una Comisión Calificadora multisectorial, integrada por dos representantes designados por las funciones legislativa, ejecutiva y de transparencia y control social. Cada uno de estos sectores propone ternas de candidatos/as, que son evaluados/as mediante un concurso de méritos que incluye pruebas escritas y orales, y calificación de antecedentes curriculares. Es importante mencionar que el marco legal aplicable no exige paridad ni la presencia de mujeres en las ternas, pero el artículo 434 constitucional establece que debe procurarse la paridad en la integración final de la Corte.

Por su parte, la Corte Nacional de Justicia, máximo órgano de la justicia ordinaria, también se renueva por tercios cada tres años, y tiene 21 magistraturas (art. 182), elegidas por el Consejo de la Judicatura, luego de un concurso de oposición y méritos, cuyos criterios generales aparecen regulados en el Código Orgánico de la Función Judicial (art. 177), el cual también establece que la paridad debe promoverse mediante acciones afirmativas (art. 173).

volver a tabla de contenido

Finalmente, pese a que la paridad es un criterio recogido para los altos cargos del sistema de justicia, no aparece mencionado respecto de la conformación del Consejo de la Judicatura (Código Orgánico de la Función Judicial, art. 258). Este Consejo consta de cinco delegados y sus suplentes, elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) de ternas enviadas por el presidente de la Corte Nacional, por el fiscal general del Estado, por el defensor público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.

2. Data empírica

Según las cifras globales difundidas por el Consejo de la Judicatura (CJ), hasta el 31 de enero de en 2021, en Ecuador hay 3.424 funcionarios, entre jueces, fiscales y defensores públicos. De ellos, 757 son juezas (39%); 301 fiscales mujeres (37%) y 319 defensoras públicas (46%).

En cuanto a la conformación actual de las altas autoridades del sistema de justicia ecuatoriano, de las 21 magistraturas de la Corte Nacional de Justicia, solo cinco corresponden a mujeres (23,8%), la mayoría de las cuales ejercen en la Sala Laboral (tres de sus cuatro miembros son mujeres), mientras que en el caso de los/las conjueces/zas de esa misma Corte, hay cinco mujeres y seis hombres (45,5%). Hasta enero de 2021, Paulina Aguirre se desempeñó como presidenta de la CNJ, siendo la primera titular de ese organismo en su historia institucional.[1]

En el caso de la Corte Constitucional, de nueve magistraturas, cuatro son ocupadas por mujeres, la presidencia es ejercida por un hombre y la vicepresidencia por una mujer, Daniela Salazar. La Fiscalía General también es ocupada por una mujer, Diana Salazar, mientras que en el caso del Consejo de la Judicatura, dos de las cinco consejerías son ocupadas por mujeres, incluyendo a su presidenta, María del Carmen Maldonado.

1. "Las mujeres luchan contra estereotipos y discriminación para posicionarse en el sistema de justicia", *El Telégrafo*, 8 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/mujeres-luchan-contra-estereotipos-discriminacion-posicionarse-sistema-justicia.

volver a tabla de contenido

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, juezas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el 6 de agosto de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

- La Función Judicial no ha adaptado sus horarios, dinámicas y formas de trabajo para balancear la vida familiar de las juezas, usualmente encargadas de las tareas de cuidado y crianza, con su desarrollo profesional. Esta ausencia de medidas conciliatorias ubica a las mujeres en una situación en la que no suelen encontrarse sus pares varones: tener que renunciar o postergar una de ellas, lo que impacta diferenciadamente en sus carreras en el interior de la judicatura.
- La Corte Constitucional plantea una situación excepcional que no tiene precedentes, pues varias de las magistradas que actualmente desempeñan el cargo son juezas jóvenes y madres de niños pequeños. Esto ha forzado a hacer esfuerzos conscientes para equilibrar su ejercicio de magistratura con su vida familiar, así como normalizar la presencia de miembros de su familia en los espacios de trabajo, para, a su vez, normalizar la condición de maternidad de quienes además ejercen esa alta magistratura.
- La elevada carga de trabajo y los horarios extensos que vienen aparejados con los cargos más altos en la carrera judicial y fiscal pueden ser un factor de disuasión de las mujeres para ascender.
- Si bien la paridad aparece garantizada de manera expresa en la Constitución, en la práctica es muy difícil de alcanzar, por varias razones. Una de ellas está relacionada con el hecho de que la paridad viene formulada como una recomendación, no como una obligación o una regla; en parte, como consecuencia de ello, las listas de candidaturas para integrar altas cortes, y que son propuestas por las distintas funciones del Estado, suelen incluir menos mujeres. Algunas mujeres mencionaron la sensación de que son incluidas por obligación. Otro obstáculo para alcanzar la paridad numérica es la utilización de sistemas de ternas, en las que

volver a tabla de contenido

se suele sacrificar la presencia de mujeres, relegándolas a una de tres integrantes de la terna propuesta.

- Las asimetrías y los sesgos de género se reproducen en las dinámicas de los cuerpos colegiados, pues muchas veces, pese a tener el mismo cargo y voto que sus pares varones, sus voces y opiniones no son consideradas o son dejadas en un segundo plano.
- A nivel de la justicia ordinaria, el número de mujeres es menor, y usualmente está reservado para materias que se consideran "para mujeres", reproduciendo una suerte de división sexual del trabajo incluso en el ámbito del derecho: las materias de familia, violencia de género, laboral, menores, se relacionan con "lo femenino". Hay una suerte de feminización de las materias en las judicaturas.
- Aquello ocurre también en la academia, donde si bien las cátedras en universidades públicas y privadas en Ecuador evidencian una mayor paridad, parecería deberse al hecho de que el litigio está mayormente reservado para hombres, mientras que la labor docente se deja a mujeres (nuevamente, feminización de las especializaciones jurídicas), y esto ocurre además con las materias que se imparten. Además, el número de mujeres que lideran las facultades de Derecho es menor que el de hombres.
- A nivel de activismo, las defensoras de derechos humanos enfrentan violencia política y verbal de género, algo que no ocurre con sus colegas hombres. Los ataques a las mujeres defensoras o a quienes integran la comunidad LGBTI, no se centran en contradecir sus posturas frente a asuntos de interés público, sino a atacar condiciones como su apariencia física, sus opciones y decisiones en cuanto a su vida sexual, estatus civil, entre otros. En el último año, los ataques masivos y coordinados en redes sociales se han centrado en amenazar, desde cuentas anónimas, a defensoras, bajo amenazas de violación.

El Salvador

Noviembre de 2021

Lilliam Arrieta de Carsana
Docente de la Facultad de Derecho
de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia salvadoreño

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

En El Salvador, si bien la Constitución prevé el derecho de igualdad (art. 3), en su texto no existe ninguna referencia al derecho de igualdad entre hombres y mujeres en materia de acceso a cargos públicos en los tres órganos del Estado, ni a la participación de las mujeres en el servicio público.

En 2011, a través del Decreto Legislativo 645, se aprobó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en cuyo texto existen varios artículos que promueven la participación de la mujer en la toma de decisiones en espacios públicos y privados, pero no existen disposiciones concretas que establezcan los mecanismos para que esta participación sea una realidad. La única

disposición con un mandato más concreto establece que las instituciones deben promover el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisión (art. 23).[1]

Por otro lado, no existe en el país una política nacional de igualdad de género, pero, hasta 2014, sí hubo una Política Nacional de la Mujer, que, en su objetivo 6.1.5, de forma muy escueta hacía referencia a la participación política de la mujer, en el sentido de promover su participación en espacios de toma de decisión. Sin embargo, al consultar el sitio del ente rector de dicha política –el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres–, a noviembre de 2021, ya no aparece como parte del marco normativo institucional.[2] En todo caso, dicha política no abordaba la igualdad ni la representación paritaria, sino que únicamente mencionaba que debía promoverse la participación de la mujer en espacios de decisión estatal, a niveles central y municipal. Por otra parte, la participación de la mujer en el Órgano Judicial o en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) no ha sido abordada institucionalmente, ni aparece expresamente mencionada en ninguna norma o política pública pasada o presente.

En la CSJ existe la Unidad de Género, que, al igual que la mayoría de las instituciones públicas, fue creada debido a una obligación establecida en la ley de igualdad y paridad citada anteriormente; sin embargo, no tiene por finalidad promover la participación de la mujer en los procesos de selección judicial ni tampoco en las magistraturas supremas. También existe una Política Institucional de Igualdad de Género del Órgano Judicial, pero está enfocada en los usuarios y las usuarias, y en garantizar el acceso a la justicia, más que en lograr la igualdad de participación en el interior del Órgano Judicial.[3]

1. "Art. 23. Promoción de la participación de mujeres en órganos de dirección. Todas las instituciones y organizaciones acreditadas por el gobierno deberán promover y sensibilizar la participación en igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en las posiciones y en los procesos de toma de decisiones, en especial en sus órganos de dirección".

2. Cfr. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu). Disponible en: https://isdemu.gob.sv/marco-institucional/.

3. Cabe mencionar, como dato interesante, que existe un apartado especial para temas relacionados con género en la sección de publicaciones del sitio

Finalmente, con relación al proceso de elección de las magistraturas de la CSJ, cabe precisar que este es complejo y consta de varias etapas, según lo dispuesto por el artículo 186 de la Constitución y la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), que son los principales cuerpos normativos –aunque no los únicos– que rigen esta elección.[4] Brevemente, la fase de preselección comprende dos mecanismos, cada uno de los cuales provee el 50% de la lista de candidaturas elegibles. Un mecanismo gremial, a cargo de los abogados y las abogadas autorizados/as, que consiste en un proceso de votación directa de candidaturas preseleccionadas por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (Fedaes). El otro mecanismo, a cargo del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), consiste en un concurso público de méritos, en el que candidatos y candidatas se someten a un largo y detallado proceso de evaluación de su trayectoria profesional y de sus competencias y antecedentes éticos. En ese sentido, no obstante hayan existido en las dos últimas elecciones (2018 y 2021) ciertos esfuerzos por parte del CNJ para realizar una preselección basada en el mérito, el mecanismo organizado por la Fedaes es altamente político. El listado final, conformado en partes iguales por el CNJ y la Fedaes, es sometido a la Asamblea Legislativa para la elección final, la cual históricamente ha respondido a criterios de reparto de cuotas partidarias para seleccionar a quienes finalmente ocupen las magistraturas titulares y suplentes de la CSJ.

web de la CSJ. Disponible en: https://www.csj.gob.sv/category/prensa/genero/.

4. Art. 186, incisos 1 al 3. "Se establece la carrera judicial. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un periodo de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley. Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos. // La elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se hará de una lista de candidatos, que formará el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos que determinará la ley, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador y donde deben estar representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico".

volver a tabla de contenido

2. Data empírica

A efectos de clarificación metodológica, debe precisarse que la única alta corte considerada dentro del estudio es la Corte Suprema de Justicia (CSJ), puesto que en El Salvador no existe un tribunal constitucional, ni ningún otro tribunal que integre el Órgano Judicial, con la calidad de alta corte.[5]

En El Salvador existe cierta paridad numérica aparente en la participación de las mujeres en el Órgano Judicial, ya que, según la última data recopilada, de un total de 619 funcionarios judiciales propietarios, entre el número total de jueces y juezas, la diferencia era muy poca: 293 mujeres y 326 hombres. Sin embargo, al revisar la data de forma segmentada, puede observarse que se produce el fenómeno conocido como *"leaky pipelines"*, pues conforme se va subiendo de categoría en la judicatura, la diferencia entre el número de mujeres y hombres que ocupan estos cargos se incrementa. En las judicaturas de paz hay más de 50% de mujeres propietarias; en las judicaturas de primera instancia, la diferencia comienza a marcarse, puesto que el porcentaje de mujeres empieza a descender levemente a un 47%. Al examinar las magistraturas de cámara de segunda instancia o tribunales de apelación, el porcentaje de mujeres disminuye considerablemente a menos del 30%.[6]

En 2021, el número de mujeres en la CSJ experimentó una caída respecto del porcentaje que había alcanzado cierta estabilidad en las últimas dos décadas. De 15 magistraturas que integran la CSJ, en los últimos trienios el número de mujeres no había bajado de cinco.[7] Entre

5. Para una descripción de la integración de la Corte Suprema de Justicia, véase los artículos 172, 174, 182 y 184 de la Constitución.

6. Fusades, Estadísticas Judiciales, 2016. Disponibles en: www.observatoriojudicial.org.sv. Cabe precisar que si bien las últimas estadísticas disponibles tienen cinco años, dado que los nombramientos en la carrera judicial en El Salvador son vitalicios, es de prever que para la fecha de realización de este estudio existan cambios poco significativos en estas cifras.

7. L. Arrieta de Carsana, *Proceso de selección y nombramiento de magistrados en la Corte Suprema de Justicia: Estudio de caso para El Salvador*, San José, Conare, 2019. Disponible en: https://repositorio.conare.ac.cr/

2006 y 2009 se elevó a seis mujeres, pero en la elección realizada en junio de 2021 solo se eligió a una mujer, mientras que concluyeron su periodo dos mujeres más. Actualmente, solo hay cuatro mujeres en la Corte Plena, por lo que de un porcentaje de 33% que se había mantenido bastante estable, se bajó a 26,6%.[8] Esa cifra permanecerá invariable hasta que en 2024 deban elegirse nuevamente otras cinco magistraturas.

Además de la selección de mujeres en el Órgano Judicial, también cabe hacer notar que en el proceso de elección de la CSJ se observa que desde el inicio existe una participación considerablemente inferior de las mujeres en el proceso de postulación para el máximo tribunal; por ejemplo, en la elección de 2021, de un total de 101 candidaturas, solo 31 fueron de mujeres.[9]

Finalmente, la falta de paridad histórica no ha sido motivo de impugnaciones ni litigios estratégicos en el ámbito nacional o internacional, ya que si bien han existido entre 2012 y 2018 varias impugnaciones relacionadas con el proceso o candidaturas específicas durante las elecciones de la CSJ, ninguna ha estado relacionada con la falta de representación equitativa de las mujeres, ni con la igualdad o la paridad de género en la CSJ.[10]

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de juezas, exmagistradas, investigadoras, catedráticas universitarias y consejeras de la judicatura, durante la sesión de consulta realizada el 2 de agosto de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

bitstream/handle/20.500.12337/7880/Arrieta_L_Seleccion_nombramiento_magistrados_Corte_Suprema_Justicia_El_Salvador_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

8. Véase la actual integración de la Corte en Pleno. Disponible en: https://www.csj.gob.sv/magistrados-corte-suprema-de-justicia/.

9. Véase listado de candidaturas 2021. Disponible en: www.corteindpendiente.org.sv.

10. Arrieta de Carsana, *Proceso de selección*...

- Existen estructuras de pensamiento machistas y sesgos de género culturales que se trasladan al ámbito decisional, ya que todavía hay una concepción de que el hombre es más inteligente que la mujer o corresponde más a una figura de autoridad. Algunas mujeres que participaron en el proceso de elección para la CSJ consideran que esta situación las afectó, puesto que percibieron que aún se concibe que la mujer no tiene la misma capacidad intelectual que los varones para tomar decisiones importantes.
- Bajo esta misma lógica, se mencionó el peligro que un cargo de decisión puede representar para una mujer, dada la doble jornada que tiene que cumplir, ya que, además del trabajo, también debe ocuparse de las labores de cuidado en el hogar. En el momento de elegir a una mujer en la CSJ, este elemento puede jugar en su contra, puesto que los mismos sesgos machistas de los tomadores de decisión influyen en la elección de las magistraturas, sobre todo, porque, además, los *"gatekeepers"*, o entes electores, todavía están mayoritariamente integrados por hombres.
- Existe un fenómeno de *"leaky pipelines"* a lo largo de todo el involucramiento profesional de las mujeres en el sector justicia. En las aulas universitarias hay más mujeres inscritas en la carrera de Derecho y más mujeres que sobresalen con buenas calificaciones. Al observar la data, se detecta una igualdad casi perfecta en las judicaturas de ingreso a la carrera judicial, pero en la medida en que se va subiendo de categoría, el número y los porcentajes de mujeres que ocupan estos cargos van disminuyendo considerablemente; sin embargo, no se tienen datos sobre por qué ocurre este fenómeno.
- El mecanismo altamente político de elección de la CSJ, que no favorece la toma en consideración de los méritos de las candidaturas, ha facilitado que se dejen fuera de la elección final a mujeres sumamente preparadas, competentes y con mejor perfil para una magistratura suprema que el de algunos de los hombres que han sido electos en las dos últimas décadas.
- Por otra parte, también puede ocurrir que en una elección sí se postulen hombres con una trayectoria profesional más destacada

volver a tabla de contenido

o que ya han ocupado altos cargos de decisión, pero ello se debe a la distribución desigual de las tareas de cuidado, lo que da lugar a que muchas mujeres profesionales se vean penalizadas y no tengan el mismo acceso a cursos de posgrado o a cargos que exigen una presencia en lugares lejanos del hogar o durante jornadas que se extienden hasta horarios nocturnos.

- Hacen falta acciones afirmativas y políticas de género y paridad para que la elección de cargos y la administración de justicia desde la CSJ refleje de mejor forma la integración real de la sociedad salvadoreña, que está constituida por casi 54% de mujeres.
- Los candidatos varones suelen tener mejores "palancas", contactos o apoyos políticos por la misma estructura histórica patriarcal de la sociedad salvadoreña, lo que influye en el momento de contar con los votos necesarios para ser electos.
- Por otra parte, para lograr cambios debe abordarse la cuestión de cómo empezar a empoderar y a transformar estructuras mentales desde la universidad o también desde la escuela, para motivar a más personas –y especialmente a mujeres– para participar en el servicio público, previos estudios específicos que sirvan como herramientas de sensibilización. Lo mismo se necesita para cambiar la estructura cultural sobre las representaciones mentales relacionadas con las figuras de autoridad.

Guatemala

Noviembre de 2021

Claudia Escobar Mejía
Be Just

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia guatemalteco

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

La Constitución Política de la República de Guatemala contiene una cláusula general de igualdad que establece que "todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos" y reconoce que "el hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades" (art. 4); también indica que los/las guatemaltecos/as tienen derecho a ocupar cargos públicos y que las designaciones "no atenderán más que a razones fundadas en méritos, capacidad, idoneidad y honradez" (art. 113). Dada la importancia e impacto que tienen las labores de cuidado en el desarrollo profesional de las mujeres en el ámbito del sistema de justicia, es importante mencionar que la asignación social de estas labores a las mujeres viene reforzada por el reconocimiento de la maternidad

a nivel constitucional (art. 52) y, especialmente, de la obligación del Estado de velar "por el estricto cumplimiento de los derechos y obligaciones que de ella se deriven", lo que no ocurre con la paternidad. De hecho, el artículo 47 constitucional, que se refiere al matrimonio, establece una igualdad de derechos, pero no de obligaciones entre ambos cónyuges. Más allá de tales disposiciones, no existe ninguna otra a nivel constitucional que se refiera a la igualdad de género de forma general o a la representación paritaria de forma específica.

A nivel legal, la Ley de la Carrera Judicial (Decreto 32-2016) enumera en el artículo 2 sus principios rectores, entre ellos el de la meritocracia, indica que "constituyen enfoques de política judicial la perspectiva de género y la multiculturalidad" y establece que "en todos los procesos relativos a la carrera judicial, deberá garantizarse la equidad de género y étnica". Esto constituye un avance respecto de la legislación anterior (Decreto 41-99), que no contenía ninguna mención en la materia. Sin embargo, la referencia a la equidad de género no ha dado lugar a directivas ni a medidas internas que favorezcan políticas de igualdad en favor de las mujeres que se desarrollan profesionalmente en el Organismo Judicial.

Desde 1999 existe, además, una Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99), que se plantea como uno de sus objetivos "promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social" (art. 2) y señala que el Estado, a través de sus organismos competentes, debe "tomar las medidas necesarias para garantizar el bienestar general de todas las mujeres, en condiciones de equidad de derechos", así como "diseñar e implementar [...] políticas y estrategias que contribuyan a la eliminación de las brechas de inequidad genérica, que afectan su plena participación y desarrollo" (art. 5).

Esta norma establece la obligación de promover "mecanismos efectivos temporales y graduales para lograr la plena participación política de las mujeres", "mecanismos que garanticen la participación de las mujeres en todas aquellas instancias de representación paritaria a nivel nacional regional o local", "medidas jurídicas para que en las organizaciones e instituciones públicas y sociales y en todos los

niveles de decisión y ejecución, exista representación de las mujeres, incluyendo mujeres mayas, garífunas y xincas" (art. 23).

A nivel de políticas públicas en materia de equidad de género, existe un Sistema Nacional para la Equidad entre Hombres y Mujeres, que tiene como ente rector y articulador a la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem). Uno de los objetivos del Sistema consiste en transversalizar el enfoque de equidad entre hombres y mujeres en todas las esferas del desarrollo y coadyuvar a la coordinación entre los tres organismos del Estado para el seguimiento de sus compromisos internacionales en esta materia.

Por su parte, el Ministerio Publico de Guatemala aprobó, en noviembre de 2016, una Política para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Ministerio Público, la cual, aunque se refiere al incremento progresivo de mujeres en el área fiscal o como agentes de seguridad, está centrada en la implementación de un enfoque de género en la investigación y persecución penal, o en la atención a las mujeres víctimas. Asimismo, a nivel fiscal, se aprobó, mediante Acuerdo 05-2019, un Protocolo para la Atención de casos de Acoso Sexual en el Ámbito Laboral. En esa misma línea, mediante Acta 54-2019, el Organismo Judicial aprobó un Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso Laboral y Sexual.

Respecto a la institucionalidad interna dedicada a promover la igualdad de género, dentro del Organismo Judicial, a partir del año 2006, se creó la Unidad de la Mujer y Análisis de Género, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales sobre el tema. En el año 2012, dicha unidad se transformó en la Secretaría de la Mujer y Análisis de Género, la cual tiene como misión coordinar, asesorar y orientar de manera técnica y sistemática el enfoque de género en las distintas dependencias del Organismo Judicial, además de promover el cumplimiento de las leyes, convenciones y tratados internacionales que hayan sido ratificados por el Estado de Guatemala en materia de derechos humanos de las mujeres.

Entre sus funciones se encuentran: promover propuestas e iniciativas que contribuyan a la formación en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género; apoyar a los usuarios del sistema de

justicia, dando atención y asesoría en la materia a quienes la soliciten; crear material didáctico con perspectiva de género en coordinación con dependencias administrativas; producir estudios enfocados en los derechos humanos de las mujeres en procesos de formación; y obtener avances significativos en la promoción de estos derechos. Sin embargo, no se especifica cuáles son esos avances.

En cuanto al mecanismo de selección de altas autoridades del sistema de justicia guatemalteco, es importante señalar que se trata de un dispositivo mixto, que abarca no solo a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) sino también a las cortes de apelaciones. En ambos casos, la designación final es competencia del Congreso de la República, a partir de los resultados de un proceso de preselección conocido como Comisiones de Postulación, establecido en el artículo 215 de la Constitución y regulado en la Ley de Comisiones de Postulación (CP).

En el caso de la CSJ, la CP está integrada por los decanos de las facultades de Derecho existentes en el país, e igual número de miembros del Colegio de Abogados y de representantes de las cámaras de apelaciones elegidos por estas. El rector de una de las universidades del país preside la CP, ante la cual, luego de una convocatoria pública, las personas interesadas presentan sus expedientes de postulación, que la CP evalúa, para finalmente, y con base en los resultados de dicha evaluación, elaborar un listado o nómina con el doble de candidaturas a elegir. Luego de recibida la nómina, el Congreso, por mayoría calificada, elige a quienes integrarán la CSJ. Como ha sido mencionado, un proceso similar –con intervención de órganos políticos– se aplica para la elección de magistraturas de cortes de apelaciones, para la que no se sigue un protocolo de ingreso o ascenso propio de un sistema profesional de carrera.

En el caso de la Corte de Constitucionalidad (CC), el mecanismo es distinto. La Constitución (art. 269) establece que hay cinco instituciones que designan, respectivamente, a un magistrado/a titular y un/una suplente para integrar la Corte, cada uno mediante su propio mecanismo de elección: el Presidente de la República en consejo de ministros, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Colegio de Abogados

del país. Las personas así elegidas integrarán la CC por un plazo de cinco años.

No existe ninguna norma que establezca que las comisiones de postulación deben integrar las nóminas de forma paritaria ni equitativa, ni que se debe nombrar un porcentaje o un número específico de mujeres, ni para la Corte Suprema, ni la CC, ni las cortes de apelaciones. A la fecha, solamente tres mujeres han ocupado la posición de presidenta de la Corte Suprema de Justicia.

2. Data empírica

Hoy en día, de los trece integrantes de la CSJ, cinco son mujeres; entre las cinco magistraturas de la Corte de Constitucionalidad hay dos mujeres titulares. Sin embargo, en este último caso, una magistrada nombrada para este tribunal no ha sido juramentada, por lo que no puede ejercer el cargo. En las cortes de apelaciones, integradas por tres magistrados cada una, por lo general hay una mujer por cada dos hombres. En los niveles inferiores, los números de hombres y mujeres se equilibran.

Actualmente, en Guatemala, el periodo de funciones de la Corte Suprema de Justicia (2014-2019) venció en octubre de 2019, y el Congreso tendría que haber llevado a cabo la elección hace más de dos años. A través de un amparo interpuesto por la Fiscalía General, en el que se evidenciaron graves vicios dentro de la preselección realizada por la Comisión de Postulación, la CC estableció lineamientos para que el Congreso llevara a cabo la elección. Sin embargo, este no ha acatado esa resolución, se niega a designar nuevos magistrados y ha preferido postergar indefinidamente la elección de la Corte Suprema de Justicia y las cortes de apelaciones.

A la vez, existen dos casos penales presentados en contra de miembros de la CP y congresistas que incurrieron en actos de corrupción en los procesos de elección de cortes en 2014 y 2019, conocidos como "Comisiones Paralelas I y II". También existe una denuncia planteada por un grupo de abogadas y juezas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado de Guatemala, por irregularidades en la elección de cortes de 2014, pues vulneró la independencia judicial.

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, juezas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el martes 17 de agosto de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

- Dada la naturaleza del mecanismo que existe en Guatemala para elegir magistraturas de las altas cortes, uno de los principales desafíos es que las mujeres que aspiran a esos cargos tienen que contar con cierto capital social, o capital político, para poder tener acceso a quienes deciden las nominaciones o nombramientos y ser reconocidas. Las participantes mencionaron que las mujeres aspirantes, las profesionales que quieren acceder a esos cargos, deben lograr ser conocidas por los congresistas, lo que implica tener acceso a espacios públicos y, sobre todo, espacios donde haya discusión de tipo político, cosa que es difícil en Guatemala.
- Hay barreras de todo tipo para llegar a esos espacios, incluso barreras horarias, que impiden a las mujeres acudir a actividades que se realizan en ellos, porque los roles asignados siguen cargándoles las tareas de cuidado dentro del hogar, las responsabilidades de crianza no son compartidas, sino que la carga mayor recae en la mujer. Entonces, no se puede hablar en general de las barreras que se presentan para unas y para otras, los obstáculos son distintos incluso dentro de la diversidad de las mujeres.
- Existe una cultura patriarcal muy arraigada en Guatemala, que está también en el Poder Judicial, y aunque se han hecho algunos avances, hay que ser conscientes de que dicha cultura es férrea. Ese es el principal obstáculo para la promoción, el nombramiento y ascenso de las mujeres al Poder Judicial de Guatemala.
- Un favor característico del país, que fue mencionado, es un fenómeno de captura del Estado por mafias y redes complejas de corrupción; un ejemplo claro es la actual Corte Suprema de Justicia, que también está capturada por la mafia, lo cual constituye un gran obstáculo para el nombramiento, la promoción y el ascenso para las mujeres.

volver a tabla de contenido

- Una de causas que impiden mayor participación de las mujeres en la justicia es que los procesos de nombramiento en las altas cortes obedecen a razonas políticas y no a una elección por méritos propios, por lo que, a pesar de que las juezas tengan todas las competencias para desempeñarse en los altos cargos dentro del sistema de justicia, no son tomadas en consideración por los políticos que eligen magistrados.
- Además, no existe una política pública que reconozca la paridad de género en la función judicial. Así, cuando las mujeres quieren participar, se encuentran con barreras que les impide intervenir. Por ejemplo, no hay flexibilidad en horarios para asistir a un curso de formación, aun cuando una mujer esté por dar a luz o en periodo de lactancia.
- También hay un grave problema de corrupción judicial que impide que las mujeres se desempeñen de forma exitosa en la justicia. Por temor, muchas prefieren dejar el ejercicio profesional y existen situaciones en las que incluso deben dejar el país, como es el caso de dos exfiscales generales y dos magistradas de la Corte de Constitucionalidad.
- Por último, se requieren más organizaciones de la sociedad civil de mujeres juristas que defiendan la paridad en las instituciones públicas y promuevan políticas de género.

México

Noviembre de 2021

Ana Lorena Delgadillo y Marisol Méndez
Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia mexicano

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de igualdad y no discriminación (art. 1), y señala que la mujer y el hombre son iguales ante la ley (art. 4).

En 2019 se reformaron diversos artículos constitucionales para establecer la paridad de género en los cargos de decisión en los tres poderes del Estado:[1] Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo, esta reforma no incluyó a las entidades federativas, las cuales tienen

1. Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019.

volver a tabla de contenido

autonomía para incorporar dicho principio en su normatividad local.[2] Así, el artículo 94 constitucional, que contempla al Poder Judicial de la Federación (PJF), señala: "La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género". La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (PJF) (arts. 33 y 65) y la Ley de Carrera Judicial del PJF (arts. 7, num. VII; 23, 26, 27 y 44) también mencionan el principio de paridad de género.

Por otra parte, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres contempla el fomento de la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos por parte de las autoridades correspondientes, así como la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera del Poder Judicial (art. 36). En 2020 se publicó el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, uno de cuyos objetivos prioritarios consiste en "posicionar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos político, social, comunitario y privado". Si bien menciona el bajo número de mujeres que ocupan cargos en ámbitos públicos y gubernamentales, se centra en el ámbito político, aunque este objetivo podría ampliarse al Poder Judicial.

Sobre el mecanismo para elegir a quienes integran la máxima corte del país, el artículo 96 constitucional establece el procedimiento para nombrar a los/las ministros/as de la Suprema Corte de Justicia, que se encuentra a cargo de órganos políticos. Según este procedimiento, el presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, que hará la designación correspondiente con tres cuartas partes de los votos del Pleno. En caso de que el Senado rechace la terna, el presidente someterá una nueva; si esta segunda es rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de esta terna designe el presidente de la República. No existe en México un tribunal constitucional separado de la SCJN, la que cumple el rol de máximo tribunal en materia constitucional.

2. México es un Estado federal con 32 entidades federativas que tiene autonomía constitucional respecto de la Federación.

volver a tabla de contenido

La SCJN cuenta con una Unidad de Igualdad de Género y en 2010 se creó el actual Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación (CIIGPJF), cuyo objetivo es proponer y coordinar los esfuerzos para unificar los criterios de planeación de la estrategia para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), así como hacer seguimiento y evaluar las acciones y los proyectos que en materia de igualdad de género realice cada una de estas instancias. Los informes de este Comité dan cuenta de que sus principales actividades no están centradas en promover la representación paritaria en el interior del sistema judicial mexicano.

2. Data empírica

Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (Inegi, 2021), los órganos jurisdiccionales, órganos y unidades administrativas del Poder Judicial de la Federación se integran casi de manera paritaria (50,4% hombres, 49,6% mujeres). Sin embargo, esta paridad prácticamente desaparece en los órganos de toma de decisión: en el PJF, 80% de los magistrados de Circuito en funciones son hombres, así como 74% de los jueces de Distrito en funciones; en el Consejo de la Judicatura Federal solo dos de los siete integrantes del Pleno son mujeres, igual que en la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación; en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo hay tres mujeres entre sus once integrantes.

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, juezas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el lunes 20 de septiembre de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación, y que podrían dividirse en dos categorías.[3]

La primera categoría corresponde a los *obstáculos de carácter estructural debido al orden social patriarcal* y la cultura machista

3. El carácter federal de México nos muestra diversos contextos en el Poder Judicial, a nivel federal y local.

volver a tabla de contenido

que predomina en México, que de manera desproporcionada imponen cargas de cuidado familiar sobre las mujeres, siendo una de las principales limitantes para su desarrollo profesional en diversos ámbitos, particularmente en el Poder Judicial.

Muchas mujeres integrantes del Poder Judicial consideran que los ascensos implican mayor carga laboral y que no existen políticas para conciliar la vida laboral con las tareas de cuidado familiar que generalmente son asignadas a las mujeres, sobre la base de estereotipos de género. *Esto desincentiva a muchas mujeres a participar en los procesos de ascenso*. Para las mujeres que ya han logrado ascender, la incompatibilidad de horarios laborales con los familiares (escuela de hijas e hijos, por ejemplo) termina por abrumarlas con la llamada "doble jornada". Esto se debe a que no hay políticas que permitan a las mujeres conciliar su vida laboral con la vida personal (servicios de guardería, escuelas con horario extendido, trabajo a distancia, entre otros).

La segunda categoría son los *obstáculos puntuales dentro de los procesos de selección y nombramientos* que impiden el ascenso de las mujeres en la carrera judicial en México. Muchos de estos procesos conservan (intencionalmente) un *componente político*, y muchas de *las reglas constitucionales y legales encaminadas a garantizar la paridad, en realidad, solo la presentan como una opción* cuando establecen que "se procurará la paridad", pero no se garantiza.

Claramente, los obstáculos puntuales están relacionados con los factores estructurales señalados en la primera categoría. Por esta razón, algunas de las participantes indicaron que las buenas prácticas para promover la paridad o, por lo menos, facilitar la vida de las mujeres que trabajan en el Poder Judicial, comúnmente, dependen de la buena voluntad de algunos altos mandos. Por tanto, varias se pronunciaron sobre la *necesidad de institucionalizar estas buenas prácticas*. Algunas participantes manifestaron que implementar la perspectiva de género como juzgadoras es motivo de exclusión o represalias en el interior del sistema judicial, perdiendo puntos para una posible promoción.

Paradójicamente, otro hallazgo es *el hecho de que contar con más leyes o más normatividad que haga referencia a la paridad de*

volver a tabla de contenido

género no necesariamente se traduce en cambios reales que promuevan el ascenso de las mujeres en la carrera judicial, pues algunos procesos de nombramiento mantienen un componente político, que permite evadir la aplicación de las reglas y seguir favoreciendo nombramientos de varones o, en su caso, el nombramiento de mujeres por su afinidad política con hombres que están en posiciones de poder, afectando la independencia judicial.

Asimismo, tampoco existen mecanismos de revisión de las designaciones cuando no cumplen con el principio de paridad, ni mecanismos para presentar quejas o denuncias en casos de acoso laboral y hostigamiento sexual para garantizar espacios libres de violencia.

Finalmente, es fundamental tener en cuenta que México es un país muy diverso, por lo que no se puede omitir el hecho de *que los poderes judiciales locales operan de diversas formas*. La solución no es establecer reglas con base en la experiencia centralista; antes bien, se requieren normas que tengan en cuenta las necesidades de cada población y cada entidad federativa, para que su implementación sea posible.

Perú

Noviembre de 2021

Cruz Silva del Carpio
Instituto de Defensa Legal

Diagnóstico de la participación de las mujeres en el sistema de justicia peruano

1. Antecedentes normativos, institucionales y de políticas públicas

La Constitución peruana de 1993 recoge la cláusula general de igualdad, que prohíbe la discriminación por motivo de «sexo» o «de cualquier otra índole» como parte de los derechos fundamentales de toda persona (art. 2), y la igualdad como principio rector de la relación laboral (art. 26), bajo la fórmula de «igualdad de oportunidades sin discriminación». Únicamente para la elección de autoridades de gobiernos regionales, el texto constitucional indica: «La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género» (art. 191).

A nivel legal, la Ley 28983 de 16 de marzo de 2007, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, establece que es rol del Estado la adopción de medidas de acción positiva de carácter temporal

para acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, la adopción de la perspectiva de género, así como la incorporación y promoción del lenguaje inclusivo (art. 4). Con respecto al Poder Judicial y al sistema de justicia en general, hace referencia a garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, el desarrollo de procesos justos y equitativos, y la capacitación en contenidos sobre género. Hay una ausencia en la norma sobre el acceso paritario a la carrera judicial o fiscal. Nuevamente, para el ámbito del sistema electoral, sí indica como fin la promoción de la participación política de la mujer «como electora y como candidata» (art. 8, lit. b).

Finalmente, la Ley 30916 de 19 de febrero de 2019, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), organismo constitucional autónomo encargado de la selección, evaluación y destitución de jueces, juezas y fiscales de todos los niveles, reconoce el principio de igualdad y no discriminación (art. III). Tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo 017-93-JUS) como la Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto Legislativo 052), además de la Ley de la Carrera Judicial (Ley 29277) y la Ley de la Carrera Fiscal (Ley 30483) hacen referencia al mérito como principio rector del acceso a la magistratura y a la Fiscalía, pero no contienen disposiciones específicas que mencionen la igualdad de oportunidades de acceso a la carrera entre hombres y mujeres, ni mucho menos la paridad. La Ley de Carrera del Trabajador Judicial (Ley 30745), que fue declarada inconstitucional mediante sentencia del Tribunal Constitucional STC-00029-2018-PI, sí establecía el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación por razón de sexo (art. III).

Respecto al Ministerio Público, cabe precisar que si bien no se tiene noticia de una comisión interna de género, esta institución participa en espacios como la Comisión Multisectorial de Género, de alcance nacional. Asimismo, la Fiscal de la Nación, con fecha 22 de octubre de 2021, emitió el Oficio Circular 023-2021-MP-FN dirigido a los presidentes de juntas de fiscales superiores, coordinadores nacionales de fiscalías especializadas, al gerente general y al gerente central de la Oficina de Potencial Humano, en el que indica que «tengan a bien disponer las acciones pertinentes para incorporar

el enfoque de género y erradicar estereotipos e ideas sexistas en los procesos de selección de personal y entrevistas».

Por otro lado, existe una Política Nacional de Igualdad de Género (aprobada por Decreto Supremo 008-2019-MIMP), que si bien incluye el derecho de acceso y participación de las mujeres («en espacios de toma de decisión») como parte de su diagnóstico y fines, lo hace expresamente respecto a cargos de representación política, y no con mínimos, sino que, en lapsos de años, se plantea poder llegar a porcentajes como de 40% o 20%, para congresistas y alcaldesas, respectivamente, teniendo como horizonte la «participación democrática paritaria».

En el Poder Judicial, mediante el Acuerdo de la Sala Plena 141-2016 de 21 de julio de 2016, se acordó instituir el «enfoque de género» como una política a ejecutar y se creó la Comisión Nacional Permanente de Justicia de Género.

Si bien la representación paritaria o equitativa dentro de los órganos del sistema de justicia no se señala puntualmente como uno de sus cuatro objetivos estratégicos, uno de ellos hace referencia a la «aprobación de la normatividad e implementación de políticas institucionales que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres» (objetivo estratégico 2[1]). Además, el Plan de Trabajo 2017-2021 de esta Comisión identifica que «el nivel de representación de las mujeres en la carrera judicial, que es menor al que existe respecto de los hombres», por lo que «La Comisión tiene como reto [...] garantizar la igualdad de género también al interior de la institución, tanto en el acceso a la carrera judicial como para elevar la cuota de representación en todos los niveles jerárquicos, y compatibilizar la vida laboral y familiar, entre otros aspectos» (p. 42).

Como visión, el mismo Plan de Trabajo propone contar con un servicio de justicia «con juezas y jueces, personal jurisdiccional y

1. Los otros objetivos estratégicos son: transversalización del enfoque de género, fortalecimiento de capacidades de juezas y jueces, personal jurisdiccional y administrativo que incorpore el enfoque de género y el desarrollo de un sistema de información que brinde insumos para la implementación de políticas institucionales.

volver a tabla de contenido

administrativo que acceda a las mismas oportunidades». En cuanto a actividades sobre este punto, su plan dispone «elaborar diagnósticos institucionales con enfoque de género sobre la situación de las mujeres en diferentes ámbitos en el Poder Judicial como el acceso a la carrera judicial y administrativa, entre otros». En 2021, esta actividad se mantiene aún para ejecución,[2] y se ha señalado en un manual que «promover una justicia con igualdad para afianzar la paridad en el Poder Judicial" implica "reconocer la ausencia histórica de las mujeres en los espacios de decisión, como un reflejo de la discriminación estructural que viven las mujeres en el Poder Judicial y en el país", "promover la paridad en el Poder Judicial, así como medidas afirmativas que contribuyan a eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres en su acceso y ascenso en la institución y con ello, garantizar el proceso de igualdad real».[3] Cabe precisar que esta Comisión ha promovido el uso del leguaje inclusivo «en nuestras relaciones internas y con la ciudadanía».

Además de la Comisión de Justicia de Género, existe la Comisión Multisectorial, de naturaleza permanente, denominada Comisión Nacional de Alto Nivel para la Igualdad de Género (Conaig), creada por Decreto Supremo 018-2021-MIMP de 23 de julio de 2021, para implementar la Política Nacional de Igualdad de Género. La Comisión está integrada por un total de 21 altos representantes del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Ministerio Público, entre otros funcionarios, y fue instalada el 7 de septiembre de 2021.

En cuanto al mecanismo de elección de magistratura de altas cortes, el sistema de selección y nombramiento se realiza por concurso

2. Poder Judicial del Perú, Consejo Ejecutivo, Resolución Administrativa 000085-2021-CE-PJ, Lima, 25 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/99bf1c004289db3e9cb4bc5aa55ef1d3/RESOLUCION%2BADMINISTRATIVA-000085-2021-CE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=99bf1c004289db3e9cb4bc5aa55ef1d3.

3. Poder Judicial del Perú, Comisión de Justicia de Género, *Acciones para una justicia con igualdad*, octubre de 2021. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/9cec9e0044777e7b80f094c9d91bd6ff/Cartilla+Acciones+para+una+justicia+con+igualdad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9cec9e0044777e7b80f094c9d91bd6ff&fbclid=IwAR2UXkyje_8M5xv-opE_NsRHz-JMSS5LttzjdjWgJ0CWcRI7fvZ_DnkhnaMY.

público de méritos, a cargo de la Junta Nacional de Justicia, órgano constitucionalmente autónomo, encargado de nombrar jueces/zas, magistrados/das y fiscales titulares de todos los niveles con el voto de cinco de sus siete integrantes. Cuando se requieren magistrados y magistradas no titulares (provisionales y supernumerarios), el procedimiento de selección recae en el propio Poder Judicial y el Ministerio Público, respectivamente.

2. Data empírica

De acuerdo con información de mayo de 2021,4 en las 10 salas y el juzgado supremo de investigación preparatoria que existen en la Corte Suprema de Justicia, hay 24 mujeres y 25 hombres, indistintamente de la condición de titular o provisional, ejerciendo como jueces o juezas supremas. Esto, no por un mandato legal, sino por decisión de la nueva presidenta del Poder Judicial, según sus atribuciones, situación que tuvo que explicar, en tanto su medida para promover la paridad fue cuestionada –bajo el argumento de defraudar o contravenir el principio del mérito– por medio de una denuncia ante la Junta Nacional de Justicia presentada en su contra. La presidencia del Poder Judicial 2021-2022 ha recaído en una mujer, por primera vez en la historia de la institución. Por su parte, en el Ministerio Público existen actualmente dos fiscales supremos hombres ejerciendo funciones en salas (penal) y una fiscal suprema mujer en la encargatura de la Fiscalía Suprema de Control Interno, independientemente de su condición de titular o provisional. La Fiscalía de la Nación (2019-2022) ha recaído en una mujer (la quinta, de diecisiete encargaturas a lo largo de la historia).

En 2020, el Ministerio Público contaba con 7.696 fiscales a nivel nacional, 48,71% de los cuales eran mujeres. La estadística mostraba una variación, teniendo en cuenta el tipo de cargo desempeñado como fiscal, con una representación de mujeres, así: 33,33% de los fiscales supremos, 38,10% de los fiscales adjuntos supremos, 39,27% de los

4. "Nueva conformación de las salas de la Corte Suprema 2021", *LP - Pasión por el Derecho*, 4 de enero de 2021. Disponible en: https://lpderecho.pe/conformacion-salas-corte-suprema-2021/.

fiscales superiores, 46,34 de los fiscales adjuntos superiores, 42,01% de los fiscales provinciales y 56,58% de los fiscales adjuntos provinciales.[5]

3. Hallazgos

A partir de las contribuciones de un grupo de magistradas, funcionarias públicas, académicas y activistas, durante la sesión de consulta realizada el 24 de agosto de 2021, se encontraron los hallazgos que se describen a continuación.

- Son pocos/as los/las estudiantes de Derecho que se interesan por la posibilidad de integrar el sistema de justicia por sus problemáticas (carga, poca legitimidad, corrupción).
- No se ha podido avanzar en la identificación de dificultades y particularidades para avanzar en la agenda de la representación paritaria, no solo a nivel nacional sino también a niveles local y regional.
- Hay un impacto vinculado al criterio etario en las propias mujeres, cuando ascienden jóvenes, y las de más edad no ven reconocidos sus años de experiencia laboral. Por ejemplo, ello ocurrió con el ascenso de mujeres como vocales provisionales a la Corte Suprema en 2021.
- En el mecanismo de selección y nombramiento existen desafíos para aplicar un enfoque de género, lo cual podría comenzar a ser promovido con aportes de la sociedad civil, a través, por ejemplo, de la sugerencia de preguntas sobre enfoque de género para las entrevistas a candidatas, la exigencia de la presentación de planes de trabajo para promover la mayor presencia de las mujeres en el sistema de justicia, etc.
- Postular a una plaza superior ubicada en un distrito judicial distinto del propio, cuando no existen allí plazas abiertas o disponibles, es una estrategia para el ascenso a la que pueden acceder menos mujeres, especialmente aquellas casadas o con cargas fa-

5. Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, *Anuario Estadístico del Ministerio Público 2020*, Oficina General de Planificación y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Estadística, mayo de 2021.

miliares, no solo porque los estereotipos les asignan las tareas de cuidado de sus familias y les impiden trasladarse, sino porque aún está muy arraigada la idea de que el domicilio conyugal o familiar es fijado por el marido.

- La identificación entre la edad para desarrollo profesional y la edad para gestar es también una situación que, ante la falta de soportes adecuados, obliga a las mujeres a optar entre su desarrollo profesional y su proyecto familiar.
- La "neutralidad" de los requisitos planteados en los concursos públicos, supuestamente, garantizan la ausencia de criterios discriminatorios, pero no han generado una mayor presencia de mujeres, lo que sigue requiriendo acciones afirmativas.
- Los estereotipos culturales sobre los roles de la mujer influyen decididamente en sus posibilidades de desarrollo profesional en la magistratura, pues son consideradas "subjetivas", mientras que los hombres serían más "objetivos".
- Los requisitos que se exigen para acceder a cargos en el sistema de justicia, como la producción académica reflejada en cantidad de publicaciones, en revistas indexadas, cursos de especialización, etc., ponen en desventaja a las mujeres, quienes suelen ser las encargadas de la carga familiar y tienen menos tiempo para estudiar, investigar y producir artículos o ensayos publicables.
- La elección o designación de juezas en los órganos de gestión son excepcionales.
- Las preguntas formuladas en los procesos de selección suelen ser no idóneas para evaluar capacidades para el cargo. Dichas entrevistas están afectadas por estereotipos sobre los roles de las mujeres, que además las acompañan en todas las etapas de la carrera judicial y fiscal: acceso y ascenso, y evaluación del desempeño.
- La ausencia de un presupuesto para actividades que promuevan la perspectiva de género en el acceso a la magistratura es un contrapeso negativo para el discurso y la voluntad política que lo promueve.

volver a tabla de contenido

- Es necesario que se dicten disposiciones y mecanismos dentro de las instituciones de justicia para que se pueda hacer efectiva la paridad, ya que depender de la voluntad política de la autoridad de turno es muy frágil y no permite cambios estructurales ni promover cambios progresivos e irreversibles.
- La participación de una especialista en materia de género en el grupo evaluador para el acceso y ascenso es clave.
- Tener en cuenta el carácter subjetivo de los estereotipos y prejuicios de género puede ayudar a identificar medidas también innovadoras.
- La exigencia de requisitos que impactan negativamente a las mujeres puede provenir de una mala identificación del perfil de los cargos o de la existencia de perfiles generizados: Si se van a resolver casos, ¿por qué se da tanto peso a las publicaciones o a la investigación académica?
- Se ha percibido no solo machismo sino hasta misoginia hacia quienes están en posiciones de poder.
- Las propuestas sobre cuotas de género se han visto como algo contrario al mérito y a la capacidad, y la perspectiva de género como una situación no natural a ser mujer.
- El aumento de los índices de provisionalidad también impacta en la búsqueda de paridad de género, pues dicha discrecionalidad culmina en la designación de más varones en los cargos provisionales.
- El impulso de normas que contengan medidas para favorecer la representación paritaria encuentra obstáculos en un Congreso conservador y en las campañas contra la "ideología de género".
- El acoso sexual, la falta de garantías para su denuncia y la impunidad es también un serio obstáculo.
- La pandemia ha influido en que se haga a un lado la agenda de paridad, y también existe una especie de competencia de agendas, en lugar de trabajar coordinadamente.

volver a tabla de contenido

Las organizaciones y personas expertas que contribuyeron con insumos a la elaboración del presente documento, y de los anexos que describen la situación de la participación de las mujeres en los sistemas de justicia diversos países de la región, manifiestan su respaldo a la información provista sobre sus respectivos contextos nacionales.
Las opiniones y hallazgos vertidos en el cuerpo principal del informe, corresponden a la sistematización de las experiencias de las participantes en los encuentros, y son atribuibles a su autora.