



Asamblea General

Distr. general
25 de julio de 2021

Original: español

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Independencia de los magistrados y abogados

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, presentado de conformidad con la resolución 44/8 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/76/150](#).



Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán

Participación de la mujer en la administración de la justicia

Resumen

En este informe, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, se centra en la igualdad de género en el sistema judicial. En el informe se examina la situación actual de la representación de las mujeres en los sistemas judiciales, identificando las barreras que impiden el acceso adecuado, la promoción y la permanencia de las mujeres en la judicatura y la fiscalía.

A lo largo del informe, el Relator Especial documenta varias limitaciones a las que se enfrentan las mujeres para acceder a la carrera judicial y ascender en ella. La discriminación de las mujeres en el sistema judicial se genera a través de diversos obstáculos normativos y barreras institucionales, estructurales y culturales que conducen a la subrepresentación de las mujeres en los puestos de decisión o a su confinamiento en determinadas áreas del sistema judicial. El informe indica que los estereotipos de género son una de las causas principales de la desigualdad en la proporción de juezas en los diferentes juzgados y tribunales, colocando también a las juezas y fiscales en un mayor riesgo de sufrir agresiones o diferentes formas de acoso en el trabajo.

Aunque reconoce el progreso realizado por varios Estados en la promoción de la igualdad de género en el sistema judicial, el Relator Especial alerta de que el desarrollo y aplicación de las políticas a tal efecto han sido desiguales e inconsistentes. Los resultados alcanzados —aunque importantes— siguen siendo insuficientes. Al tiempo que destaca la importancia de la igualdad de género para la protección igualitaria y efectiva de los derechos humanos, el Relator Especial subraya que la eliminación de la discriminación contra la mujer requerirá cambios sistémicos en las estructuras sociales que, a su vez, exigen una fuerte voluntad política.

El Relator Especial formula una serie de recomendaciones, entre ellas, dictar medidas en cada país para lograr la meta de, al menos, 50 % de mujeres en los distintos niveles de la judicatura y la fiscalía de aquí al 2030 como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

I. Introducción

1. Este es el quinto informe presentado por el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, en cumplimiento de la resolución [44/8](#) del Consejo de Derechos Humanos.

2. Como el Relator Especial estableció en su informe al Consejo de Derechos Humanos, la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha provocado un aumento de casos de violencia y discriminación contra las mujeres por razones de género y ha tenido un impacto negativo en su desarrollo profesional ([A/HRC/47/35](#), párrs. 38 a 42). Las juezas, fiscales y mujeres que integran el sistema judicial no han sido ajenas a este fenómeno, que les ha afectado tanto en el ámbito profesional como los ámbitos personal y familiar.

3. La discriminación contra las mujeres, a pesar de los diversos instrumentos internacionales y leyes nacionales existentes, sigue siendo un problema estructural y sistemático. Por este motivo, este informe analizará las condiciones y barreras que impiden el adecuado acceso y la promoción y permanencia de la mujer en la judicatura y la fiscalía.

4. Tanto la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2010, Navanethem Pillay ([A/HRC/17/30](#) y Corr.1, párr. 48), como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (véase [CEDAW/C/GC/33](#)) han resaltado la necesidad de garantizar y promover una representación igualitaria de las mujeres en la administración de justicia.

5. Los obstáculos con que se enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos en el sistema judicial se han analizado en informes temáticos sobre género y administración de justicia ([A/HRC/17/30](#) y Corr.1) y el género en el sistema de justicia penal ([A/66/289](#)).

6. El término “género” se usa en el sentido adoptado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general núm. 33 sobre acceso de las mujeres a la justicia. Por lo tanto, entendemos el género como las identidades, atributos y funciones de las mujeres y los hombres construidos socialmente y el significado cultural impuesto por la sociedad a las diferencias biológicas, que se reproducen constantemente en los sistemas de justicia y sus instituciones ([CEDAW/C/GC/33](#), párr. 7).

7. El Relator Especial solicitó mediante un cuestionario la contribución de Estados, organismos internacionales y regionales de derechos humanos, asociaciones profesionales de juezas y fiscales y la sociedad civil. Al momento de redactar el informe, se habían recibido 64 respuestas al cuestionario. El Relator Especial agradece a todos los Estados y actores no estatales que contribuyeron a la preparación del informe (véase el anexo). El cuestionario y las comunicaciones están disponibles en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

8. El Relator Especial expresa su reconocimiento al Cyrus R. Vance Center for International Justice y su red de 52 despachos de abogados, que proporcionaron respuestas al cuestionario distribuido. Agradece asimismo a la International Bar Association’s Human Rights Institute (IBAHRI) y a la Fundación para el Debido Proceso por su apoyo en las consultas sobre igualdad de género en el sistema judicial. El Relator Especial quiere igualmente expresar su agradecimiento a la Clínica de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Educación sobre los Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa por el notable apoyo otorgado para la preparación de este informe.

9. Finalmente, el Relator Especial reconoce el compromiso y decidido apoyo recibido para elaborar este informe por parte de numerosas juezas, fiscales y abogadas consultadas. En mayo y junio de 2021, se realizaron seis consultas en diferentes países y regiones para recoger sus puntos de vista y sugerencias. Gran parte de las recomendaciones incluidas en este informe se basan en sus enriquecedores testimonios, que confirman la necesidad de elaborar este informe, dedicado a esas profesionales que, a pesar de la discriminación y la violencia, cumplen con su deber diariamente.

II. Estándares internacionales

10. No es necesario reiterar los instrumentos internacionales que establecen la igualdad entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación y violencia contra las mujeres por razón de género, ni las obligaciones estatales para prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar toda forma de discriminación y violencia. Estas normas de *ius cogens* son de plena aplicación para el acceso y promoción de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo la judicatura y fiscalía.

11. Los principios de no discriminación contra las mujeres por razón de género y de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres son componentes fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, establecidos tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en los principales tratados universales y regionales de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establecen deberes estatales para erradicar la discriminación por motivos de género. A nivel regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer establece medidas concretas para alcanzar la igualdad sustancial de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad.

12. Otros instrumentos relativos a la igualdad de género, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing o las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, contienen disposiciones similares. Las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos núm. 25 (1996) y núm. 28 (2000) también se refieren a estos estándares y los complementan.

13. Sin embargo, las normas internacionales y regionales sobre jueces y fiscales no incluyen ningún principio general que garantice la igualdad de género dentro de la judicatura o la fiscalía en los diferentes niveles de la carrera profesional. La normativa analizada sobre selección y nombramiento suele limitarse a una prohibición general de cualquier tipo de discriminación por razón de género¹.

14. Los estándares internacionales priorizan la protección y el deber del Estado de adoptar medidas referidas a grupos vulnerables, incluyendo la no discriminación de una persona por su pertenencia a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística. El Estado debe asegurar que las mujeres pertenecientes a estos colectivos, tanto a nivel normativo como funcional, accedan a la carrera judicial y fiscal y asciendan en ella en igualdad de condiciones.

15. La discriminación por motivos de género es estructural y se agrava en el caso de que la persona forme parte de un grupo étnico, racial, cultural o religioso vulnerable o sufra alguna discapacidad. Esto se ve reflejado en la conformación de la judicatura y la fiscalía, en las que la participación de mujeres que pertenecen a estos grupos es muy reducida.

¹ África, América, Asia, Europa, respuestas al cuestionario.

16. El Relator Especial constata que el problema no radica en la ausencia de normas internacionales en los órganos judiciales y fiscales, sino en la desigual o escasa implementación de medidas paritarias por parte de los Estados. Esto ha provocado que, en muchos casos, los principios y normas de igualdad y no discriminación en el sector de la justicia se conviertan en meros referentes programáticos con limitado efecto.

17. En ocasiones, la discriminación contra las mujeres se produce no solo a través de diversos obstáculos normativos explícitos, sino mediante barreras institucionales, estructurales y culturales que conducen a la infrarrepresentación en los cargos públicos de toma de decisiones o al confinamiento a determinados espacios del sistema judicial. Así sucede, por ejemplo, cuando se considera, bajo estereotipos inaceptables, que los tribunales de familia o de primera instancia son más adecuados para las mujeres o cuando no se generan las circunstancias propicias para que las mujeres puedan acceder a puestos de mayor jerarquía (véase [A/66/289](#)).

18. El Relator Especial hace un llamado a que los Estados aseguren el acceso de las mujeres a la carrera judicial y fiscal y su ascenso, para lograr así una igualdad sustantiva que asegure la diversidad étnica, racial y cultural de la sociedad.

III. Enfoque de género en la función judicial y la fiscalía: una tarea pendiente

19. Un sistema judicial y una fiscalía independientes, imparciales y comprometidos con la igualdad de género son cruciales para la vigencia de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la inclusión de todas las voces en los asuntos de interés público y la erradicación de la violencia contra las mujeres por razones de género. Por ello, la representación equitativa de mujeres y hombres en el sistema de administración de justicia es tanto un objetivo en sí mismo como una condición esencial para la protección equitativa y efectiva de los derechos humanos y la igualdad sustantiva.

20. Una composición diversa aporta diferentes voces y perspectivas a la judicatura y refuerza la legitimidad del sistema judicial y de la fiscalía. La efectiva aplicación de herramientas y políticas destinadas a obtener una representación igualitaria y proporcional en la judicatura y la fiscalía es el ejercicio de un derecho y no supone una concesión a un grupo determinado, sino la búsqueda de un beneficio para el interés general y la sociedad en su conjunto.

21. El camino hacia la igualdad en los sistemas de justicia es una agenda pendiente en diversas regiones del mundo. Sin embargo, hay un progreso importante del que el Relator Especial da cuenta en el presente informe.

22. En cuanto a la proporción de juezas por regiones, Europa se encuentra a la cabeza, con una media del 54 %, seguida por las Américas con el 51 %. Estos datos contrastan, no obstante, con los de Oceanía, África y Asia, donde las mujeres representan el 31 %, el 30 % y el 29 % del total, respectivamente².

² División de Estadística de las Naciones Unidas, Conjunto mínimo de indicadores de género, indicador cualitativo 47: porcentaje de juezas (puede consultarse en <https://genderstats.un.org>); Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas, *Women in the Judiciary in the Arab States: Removing Barriers, Increasing Numbers*, 2019, págs. 26 y ss.; y Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, *European Judicial Systems: Gender equality in courts and public prosecution services*.

23. En Europa, países como Letonia y Rumania cuentan, respectivamente, con un 81 % y un 79 % de juezas. España cuenta con un 54 % de juezas y un 65 % de fiscales, y Polonia con un 65 % de juezas y un 53 % de fiscales³, mientras que Armenia y Azerbaiyán cuentan con un 25 % y un 15 % de juezas, respectivamente⁴.

24. En Asia Occidental y Oriente Medio, Israel cuenta con un 52 % de juezas, mientras que, en la parte oriental, Azerbaiyán cuenta con un 16,6 %, Mongolia con un 66 % y Kazajstán con un 51 %. En África, Mauricio y Madagascar tienen una proporción de juezas del 61 % y el 51 %⁵, respectivamente. En la República Unida de Tanzania representan el 49 % y en Lesotho el 66 %; y en Uganda el 75 % de las 432 fiscales del país son mujeres.

25. En la región de América Latina y el Caribe, Saint Kitts y Nevis cuenta con una proporción del 83 % de juezas; las Bahamas y San Vicente y las Granadinas cuentan ambos con una proporción del 64 %⁶, mientras que la Argentina cuenta con un 30 % de juezas y un 26 % de procuradoras y fiscales⁷; el Perú tiene un 42 % de juezas y Colombia un 43 %⁸. En el Uruguay, el 81 % de las fiscales son mujeres⁹. En América del Norte, en los Estados Unidos de América, de acuerdo con los datos proporcionados por la National Association of Women Judges¹⁰, de los 20.270 jueces que integran el sistema judicial en 2021, un total de 7.296 son mujeres, lo que representa el 36 %.

26. En Australia, la proporción de juezas y magistradas es del 33 % y de fiscales del 43 %. En Nueva Zelanda, las juezas representan el 39 % de la judicatura¹¹. En otras regiones, países como Nepal cuentan con una proporción de juezas y magistradas del 6 %, Maldivas del 9 % y Malasia del 33 %¹². En el Pakistán, la Arabia Saudita, Egipto o los Emiratos Árabes Unidos, las juezas representan menos del 1 %¹³.

27. Los datos analizados por el Relator Especial muestran que la tendencia general en los últimos años ha consistido en un incremento gradual del número de mujeres que integran la judicatura y la fiscalía. En muchos países, las mujeres superan a los hombres en cuanto al número de jueces y fiscales.

28. En Chile, a pesar de que las juezas representan el 60,2 % de la totalidad de jueces, en términos absolutos, entre 2016 y 2021, el número de mujeres juezas ha aumentado en mayor medida que el de hombres¹⁴. En Finlandia, el informe de 2020 elaborado por la Junta de Nombramientos Judiciales señala que, de los 1.149 aspirantes a plazas de juez, 757 (el 66 %) fueron mujeres. En Chipre, el número de jueces varones siempre ha superado al de juezas hasta el año 2021¹⁵.

³ Consultas con juezas europeas, IBAHRI, 25 de mayo de 2021.

⁴ Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, *European Judicial Systems ...*

⁵ División de Estadística de las Naciones Unidas, Conjunto mínimo de indicadores de género.

⁶ *Ibid.*

⁷ Argentina, respuestas al cuestionario.

⁸ Comisión Internacional de Juristas, respuestas al cuestionario.

⁹ Uruguay, respuestas al cuestionario.

¹⁰ El cuestionario remitido por la National Association of Immigration Judges recoge que, de los 538 jueces, 225 son mujeres, lo que representa el 41,8 %.

¹¹ División de Estadística de las Naciones Unidas, Conjunto mínimo de indicadores de género.

¹² Nepal, Maldivas y Malasia, respuestas al cuestionario.

¹³ División de Estadística de las Naciones Unidas, Conjunto mínimo de indicadores de género; y Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas, *Women in the Judiciary in the Arab States ...*

¹⁴ Chile, respuestas al cuestionario.

¹⁵ Chipre, respuestas al cuestionario.

29. Sin embargo, sorprenden dos datos. Por un lado, esta tendencia se invierte en algunos países europeos que basan su sistema judicial en el derecho anglosajón. Allí, una mayoría de hombres ocupan puestos de juez profesional (Irlanda, Malta, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)¹⁶. Por otro lado, conforme se asciende en la escala profesional, el número de mujeres en puestos de dirección o de alta jerarquía disminuye de manera considerable, siendo esta una tendencia constante a nivel global.

30. Los prejuicios y estereotipos de género siguen afectando a las mujeres más jóvenes, ya que se les suele asignar determinadas jurisdicciones consideradas “sociales”. Esta es una tendencia generalizada con pocas excepciones. En Nueva Zelanda, los juzgados de lo social y de familia son los únicos tribunales en los que las juezas superan en número a los hombres. En el Pakistán, todos los jueces de los tribunales de familia son mujeres¹⁷.

31. En otras ocasiones, las condiciones de trabajo y de ascenso dentro de las carreras judiciales y fiscales, que a primera vista parecen razonables, tienen un impacto diferenciado en aquellas mujeres con una menor capacidad económica o que tienen que compaginar su actividad laboral con el cuidado de la familia y el hogar. Así sucede, por ejemplo, con la exigencia de una educación superior más allá de la licenciatura o con los cursos de capacitación para poder ascender que requieren de recursos económicos y tiempo fuera de las horas de trabajo.

IV. Obstáculos para la designación de mujeres en la administración de justicia

32. El 28 de abril de 2021, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución [75/274](#), en la que decidía proclamar el 10 de marzo de cada año Día Internacional de las Juezas. Esta resolución ofrece una oportunidad para eliminar los obstáculos a los que se enfrentan las juezas y constituye un llamado al empoderamiento de las mujeres.

33. Estos obstáculos pueden atribuirse, entre otras circunstancias, a prejuicios y estereotipos ([A/HRC/44/47/Add.1](#), párr. 64), las dificultades para conciliar la vida personal y profesional, la escasez de mentoras y redes de apoyo eficaces, el choque con el “techo de cristal”¹⁸ o la falta de transparencia en los procedimientos de nombramientos. La falta o la debilidad de políticas públicas explícitas y sostenidas en este terreno, de voluntad política y de instituciones de peso dentro del Estado encargadas de impulsarlas incide negativamente en las limitaciones existentes dentro de los sistemas judiciales o fiscalías para una presencia igualitaria de las mujeres.

Acceso a la carrera judicial

34. Las restricciones legales, culturales y sociales para ejercer una profesión de su elección, así como el acceso a la financiación de los estudios, los exámenes y otros gastos relacionados con el acceso a la judicatura son barreras constantes para la participación de las mujeres en el sistema judicial¹⁹. En algunos países, las leyes sobre

¹⁶ Irlanda y Reino Unido, respuestas al cuestionario; y Parlamento Europeo, *Mapping the Representation of Women and Men in Legal Professions across the EU*, Bruselas, 2017.

¹⁷ Pakistán, respuestas al cuestionario.

¹⁸ Federal Glass Ceiling Commission, *A solid investment: making full use of the nation's human capital. Recommendations of the Federal Glass Ceiling Commission*, Washington D. C., noviembre de 1995.

¹⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Women's Economic Empowerment in Selected MENA Countries: The Impact of Legal Frameworks in Algeria, Egypt, Jordan, Libya, Morocco and Tunisia*, París, OECD Publishing, 2017, pág. 3.

el estatuto personal mantienen restricciones en estos ámbitos. Por ejemplo, algunos países tienen establecido el deber de obediencia de las esposas a sus maridos, permitiendo a estos decidir sobre la pertinencia o no de que la mujer se desempeñe profesional y académicamente²⁰.

35. El Relator Especial ha constatado en los últimos años un progreso notable en varios países en cuanto al acceso de las mujeres a la carrera judicial. Baste, citar a modo de ejemplo, el caso de Italia, donde el porcentaje de mujeres que acceden a la judicatura ronda el 70 %, lo que parece indicar que la presencia de mujeres en el sistema judicial seguirá en aumento. En Trinidad y Tabago, la mayoría de las personas que acceden a la judicatura son mujeres, lo que ha cambiado la propia composición de esta²¹. Sin embargo, el Relator Especial también ha notado poco avance —y hasta retrocesos— en Kuwait, Omán, la Arabia Saudita o Somalia, que, en el año 2019, aún no habían nombrado juezas²².

36. A pesar de que la mayoría de países cuentan con legislación que prohíbe la discriminación contra las mujeres a la hora de acceder a la carrera judicial y conseguir promociones, la falta de políticas efectivas desalienta a las mujeres de formar parte de ella. Entre otras carencias, cabe citar la falta de redes de apoyo social y político, la escasa visibilización, en algunos países, de su contribución como juezas o fiscales y la falta de condiciones favorables para el desarrollo profesional de las mujeres.

37. En su observación general núm. 25 (1996), el Comité de Derechos Humanos estimó que, para garantizar el acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos, y podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades.

38. En países de Asia, América Latina o Europa, la situación del acceso de la mujer a la judicatura y a la fiscalía muestra una tendencia positiva y en creciente igualdad de condiciones respecto a los hombres. En aquellos países en que el ingreso se realiza por concurso público y se llevan a cabo exámenes escritos y orales cuya puntuación está basada en criterios objetivos ajenos al género de la persona, se cuenta con mayor participación y designaciones de mujeres dentro de la carrera judicial, lo que no necesariamente se produce en las promociones, especialmente en la designación de juezas en tribunales superiores²³.

39. En Chile, el Tribunal Pleno de la Corte Suprema aprobó en abril de 2021 un nuevo auto que modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial, cuyo fin es garantizar que en el proceso de nombramientos se concilien los principios de objetividad, igualdad, transparencia y selección por mérito con las prescripciones y disposiciones legales existentes²⁴. En México, el Poder Judicial Federal ha emitido dos convocatorias exclusivas destinadas a las mujeres para que puedan concursar por plazas como juezas de distrito y magistradas, como parte de las medidas afirmativas de carácter temporal que se han adoptado para promover una mayor incorporación de las mujeres a los niveles superiores de la carrera judicial²⁵.

²⁰ Comisión Internacional de Juristas, *Women and the Judiciary*, ICJ Geneva Forum Series no. 1, Ginebra, 2014, pág. 37.

²¹ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África (18 de mayo de 2021), Europa (25 de mayo de 2021) y América Latina (31 de mayo de 2021), IBAHRI.

²² Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas, *Women in the Judiciary in the Arab States ...*, págs. 15 y 25.

²³ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África, Europa y América Latina, IBAHRI.

²⁴ Chile, respuestas al cuestionario.

²⁵ México, respuestas al cuestionario.

40. La transparencia en las comisiones u organismos encargados de los nombramientos y promociones garantizaría la igualdad a la hora de acceder a la carrera judicial y fiscal y desarrollarse en esos ámbitos. Esto lleva a la necesidad de motivar las promociones y el derecho de la jueza o fiscal a apelar una decisión en caso de considerarla subjetiva. En Bélgica, los presidentes de los tribunales superiores se seleccionan a través de votación secreta por la totalidad de los jueces. Aunque esto no significa que el proceso sea completamente imparcial, se garantiza que la votación sea anónima, lo que permite al juez o jueza evitar posibles presiones externas²⁶.

41. En ocasiones, el nombramiento de mujeres en el sistema judicial se realiza en condiciones de discriminación sistémica y cultural. Los estereotipos de género influyen en la asignación de las tareas a las juezas, quienes suelen ser relegadas a tribunales sociales, de familia o de menores, excluyéndolas de otros despachos que limitan su acceso a puestos de liderazgo y toma de decisiones²⁷. Los patrones patriarcales y estereotipos de género son unos de los grandes perpetuadores de desigualdad y dispar proporción de juezas entre los diferentes tribunales y juzgados, siendo los de lo social y de familia los que cuentan con mayor presencia de mujeres, frente a los de lo penal, asuntos económicos o de seguridad nacional, principalmente integrados por hombres.

42. Otro elemento que destaca en ciertas regiones es la subjetividad al asignar asuntos judiciales²⁸. Esta circunstancia se acentúa en los lugares en donde el reparto no se realiza aplicando criterios objetivos. Así, podemos identificar en algunos países obstáculos para el acceso a la judicatura claramente relacionados con factores de carácter socioeconómico, como la preferencia de los hombres respecto a las mujeres para acceder a estudios universitarios y superiores, las restricciones sociales impuestas por razón de género o la dependencia económica y social de las mujeres de una figura masculina. En estas ocasiones, la exclusión de las mujeres es una expresión de la estructura social tradicional imperante y la resistencia a cambiar el *statu quo*²⁹.

43. Tales barreras institucionales y estructurales impiden o desalientan la participación de las mujeres. En opinión de las juezas consultadas, este fenómeno también se debe a la cultura patriarcal existente, que encasilla a juezas competentes en determinadas materias y funciones³⁰.

44. El poder ejecutivo y los órganos de gobierno de los sistemas judiciales y las fiscalías deben impulsar políticas públicas eficientes que aseguren la igualdad sustantiva de las juezas y fiscales para que tengan las mismas oportunidades no solo en el acceso a la carrera judicial, sino también en la distribución de responsabilidades y en el trabajo sustantivo, especialmente en los casos de gran complejidad o en materias históricamente reservadas para los hombres.

Condiciones de trabajo y ascensos

45. La falta de transparencia en ciertos procesos de selección y nombramiento bloquea la entrada de mujeres en la judicatura. La exigencia de requisitos laborales desproporcionados o la falta de transparencia en los criterios de calificación y

²⁶ Consultas con juezas de Europa, IBAHRI.

²⁷ Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo, *Women delivering justice: contributions, barriers, pathways*, Roma, 2018.

²⁸ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África y Europa, IBAHRI; Serbia, Malawi.

²⁹ Comisión Internacional de Juristas, *Women and the Judiciary ...*, pág. 24.

³⁰ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África y América Latina, IBAHRI.

selección son ejemplos de estas barreras. Estos procesos opacos son factores que alejan a candidatas cualificadas³¹.

46. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la igualdad de género en el sistema judicial se logra mediante la promoción de la flexibilidad, la transparencia y la equidad de los sistemas y políticas de empleo público, de modo que garanticen una remuneración justa y la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres³².

47. Para las mujeres con cargas familiares resulta especialmente complicado disponer del tiempo necesario para cumplir con ciertos requisitos académicos, especialmente para promociones y ascensos. En algunos países, como el Perú, se requiere un título de posgrado como requisito para ascender en la carrera judicial o fiscal, lo que no es necesariamente sinónimo de calidad profesional. En la práctica, esto puede excluir a mujeres que, en muchos casos, no cuentan con el tiempo extra después de la jornada laboral ni con los recursos para llevar estos cursos, costosos en varios países.

48. De todas las consultas realizadas se desprende que otro de los principales obstáculos para la promoción de las mujeres son las cargas familiares³³. En general, son las mujeres las que asumen la crianza de los hijos, el cuidado familiar y las labores domésticas y quienes piden bajas por maternidad. Esta circunstancia las coloca en desventaja, alejándolas de los juzgados y generando obstáculos a la hora de retomar su labor judicial y conseguir una promoción porque no cuentan con el número de años o la antigüedad necesaria para competir en igualdad de condiciones.

49. Esto provoca que las mujeres consideren demasiado difícil acceder a posiciones de mayor jerarquía en la judicatura o en las fiscalías. La ausencia de un perfil académico también impacta en su salario. Cabe destacar que esta situación se ha acentuado aún más con la COVID-19, pues las mujeres, además de llevar a cabo sus labores profesionales, tuvieron que regresar a la vida privada para hacer frente a las labores de cuidado y domésticas.

50. Importantes medidas se han tomado para dismantelar estas prácticas. En España, el Tribunal Constitucional otorgó en 2016 un amparo a una magistrada a la que no se le reconoció su promoción mientras estaba de licencia y permiso por presentar un embarazo de riesgo. En Estonia se está considerando cambiar la Ley de la Fiscalía para que los fiscales puedan trabajar también a tiempo parcial. Estas iniciativas representan una gran oportunidad para que las mujeres que están de licencia por maternidad regresen al trabajo de forma más rápida y flexible³⁴.

51. De las consultas realizadas por el Relator Especial se desprende que paulatinamente se están adoptando iniciativas para crear condiciones laborales apropiadas para juezas y fiscales. Estas iniciativas pasan por una voluntad política que permita a las mujeres dedicarse plenamente a sus funciones judiciales o fiscales³⁵. Por ejemplo, el Consejo de la Magistratura de los tribunales administrativos de Italia resolvió que las juezas, durante el embarazo y hasta el primer año de vida del niño,

³¹ Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo, respuestas al cuestionario; y Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo, *Women's Professional Participation in Kenya's Justice Sector: Barriers and Pathways*, Roma, 2020.

³² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life*, 2018, pág. 69.

³³ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África, Europa y América Latina, IBAHRI.

³⁴ Estonia, respuestas al cuestionario.

³⁵ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África, Europa y América Latina, IBAHRI.

tienen derecho a una reducción de un cuarto de los casos asignados. Las juezas, durante ese período, participan en un número reducido de audiencias en las que se concentran todos los casos asignados en un número limitado de sesiones. Además, se contempla la posibilidad de solicitar la concentración de las audiencias siempre que el niño tenga menos de tres años³⁶.

52. En Finlandia, los permisos de maternidad y paternidad están garantizados para las juezas y los jueces sin ningún tipo de discriminación. El disfrute de la baja por maternidad o paternidad no afecta a la acumulación de experiencia que se tiene en cuenta para el aumento de sueldo. Además, los derechos generados para la pensión se acumulan solo en proporción al salario percibido, y la edad de jubilación es la misma para las juezas y los jueces³⁷.

53. Una remuneración adecuada es importante para garantizar la independencia judicial. En la mayoría de los países analizados no se aprecian condiciones significativas de igualdad de género en la remuneración a jueces y fiscales³⁸. En los países europeos en los que el acceso a la carrera judicial se realiza por concurso de oposición, las condiciones laborales relativas a remuneración y jubilación y las condiciones de servicio están reguladas por ley.

54. En el ámbito europeo existe una gran disparidad salarial entre las juezas y fiscales de distintos países. Por ejemplo, en la región de los Balcanes, las juezas consideran que su sueldo es insuficiente para hacer frente a las diferentes obligaciones derivadas de la vida laboral y personal. Por otro lado, juezas de Polonia y de los países escandinavos consideran que su sueldo es adecuado para afrontar esos compromisos con garantía de imparcialidad e independencia³⁹.

55. Sin embargo, existen una serie de complementos salariales en función de las responsabilidades y tareas desempeñadas en determinados puestos que son discrecionales, y es en este ámbito en el que podrían producirse situaciones de discriminación por razones de género. El hecho de que una mujer no pueda acceder a determinados puestos o desempeñar ciertas funciones o encargos tiene un impacto directo sobre su remuneración. En la Federación de Rusia, las juezas y los jueces, además de su salario base y complementos reglados, pueden recibir primas y asistencia material sin límite de cantidad⁴⁰. En Suecia se ha puesto en evidencia que existe una disparidad considerable entre hombres y mujeres en lo que respecta a la promoción profesional y los ingresos. A pesar de que las mujeres generalmente presentan mejores resultados académicos e ingresos similares en los primeros años de carrera judicial, su desarrollo salarial tiende a desacelerarse una vez que inician sus responsabilidades familiares⁴¹.

56. En el Reino Unido existe la figura del juez pagado por honorarios, no de carrera, al que se le retribuye por su actuación *ad hoc*. Un número significativo de jueces por honorarios son mujeres, bajo la falsa premisa de que les da flexibilidad para compaginar la faceta personal con la laboral. Durante la pandemia de COVID-19, esta categoría de juezas redujo significativamente su actividad laboral y, por ende, sus ingresos debido a las restricciones impuestas para afrontar la pandemia.

³⁶ Italia, respuestas al cuestionario.

³⁷ Finlandia, respuestas al cuestionario.

³⁸ África, América, Asia y Europa, respuestas al cuestionario. Las leyes establecen igualdad de retribución sin discriminación por razón de género o raza.

³⁹ Consultas con juezas de Europa, IBAHRI.

⁴⁰ Orden núm. 116 del departamento judicial de 5 de junio de 2013, acordada por el Consejo de Jueces de la Federación de Rusia.

⁴¹ Consultas con juezas de Europa, IBAHRI.

57. En aquellos países donde se ha alcanzado una mayor igualdad en el sector judicial, esto ha repercutido en mayores niveles de exigencia hacia las mujeres. A diferencia de los jueces, las juezas consideran que se ven sometidas a una supervisión más rigurosa, a mayores presiones y a mayores críticas por motivos de género. De acuerdo con la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo, la resistencia a la participación de mujeres se agudiza porque su progreso pone en evidencia un sistema de acceso y promoción diseñado para favorecer a los hombres⁴². Asimismo, el Relator Especial ha recibido información en la que se afirma que, al ser las mujeres las que se acogen mayoritariamente a los permisos de maternidad, muchas veces acaban interesándose menos en ser nombradas para puestos más altos⁴³.

58. Finalmente, cabe destacar que en algunos lugares la edad de jubilación de jueces y juezas es diferente, lo que repercute en la pensión que pueden llegar a cobrar. La Ley sobre la Provisión de Pensiones en la República de Kazajstán prevé la jubilación de las mujeres por edad a los 59 años y medio, mientras que los hombres se jubilan a los 63 años. Esta ley prevé un aumento anual de la edad de jubilación y, a partir de 2027, las mujeres se jubilarán al cumplir la misma edad que los hombres⁴⁴.

Amenazas, acoso sexual y violencia contra las mujeres

59. Existe un mayor riesgo por parte de las juezas y fiscales de sufrir agresiones o diferentes formas de acoso en su puesto de trabajo o “sextorsión”, como lo ha denominado la Asociación Internacional de Mujeres Juezas. En Uganda se ha denunciado una gran cantidad de amenazas y violencia recibidas por mujeres cuando se encargan de la instrucción de casos delicados o mediáticos. En El Salvador, México⁴⁵, Honduras o Guatemala, las juezas informaron sobre la violencia de la que son objeto al conocer de determinados asuntos o pronunciarse en ellos por el solo hecho de ser mujeres. En Guatemala, la Jueza Erika Aifán tiene diversos procesos en curso y denuncias por el solo hecho de realizar su trabajo. Otro ejemplo es el de dos juezas de la Suprema Corte asesinadas en Afganistán en enero de 2021, cuyos nombres no fueron hechos públicos.

60. Cabe destacar los numerosos obstáculos con los que se enfrentan las mujeres en la región de Oriente Medio y el Norte de África. Dado el contexto social en el que se hallan, en algunos países las mujeres no pueden ejercer en tribunales religiosos o penales, ni tampoco dictar sentencias. Su presencia es rechazada o cuestionada por diferentes actores judiciales, siendo víctimas de amenazas y violencia⁴⁶.

61. Independientemente de la región en que se encuentren, las juezas han denunciado ser víctimas de acoso laboral o sexual en algún momento de su carrera⁴⁷. Existe una extendida renuencia a hablar sobre este tipo de experiencias, pues, en muchas ocasiones, una denuncia podría agravar el problema y evitar cualquier posibilidad de progresión profesional. Las asociaciones de juezas exigen mejores condiciones, garantías y transparencia para poder denunciar estas actuaciones.

62. El acoso laboral o sexual es ilegal y las juezas y fiscales están, en teoría, protegidas por la ley. A pesar de la protección formal que existe en la mayoría de los

⁴² Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo, *Women delivering justice ...*

⁴³ Chequia, respuestas al cuestionario.

⁴⁴ Kazajstán, respuestas al cuestionario.

⁴⁵ México (estado de Tabasco), respuestas al cuestionario.

⁴⁶ Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas, *Women in the Judiciary in the Arab States ...*

⁴⁷ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África, Europa y América Latina, IBAHRI.

países, juezas en jurisdicciones del Reino Unido, por ejemplo, han descrito la existencia de un sexismo descarado y normalizado por parte de jueces y abogados⁴⁸.

63. Los estereotipos de género facilitan el acoso y la violación de la integridad personal de las juezas, amparándose en el anonimato que proporcionan las nuevas tecnologías y, en ocasiones, con la connivencia de una opinión pública mayoritariamente dominada por hombres. Esto se ve exacerbado por las redes sociales, que son utilizadas como plataformas para criticar, desprestigiar o difundir noticias falsas contra las juezas y fiscales por parte de grupos de interés ajenos al sistema judicial⁴⁹.

64. El Relator Especial quiere resaltar los esfuerzos realizados para corregir los efectos de estos estereotipos en los sistemas judiciales. Se ha podido identificar la adopción de diferentes medidas, como programas de formación en perspectiva de género o la inclusión de la perspectiva de género en las facultades de derecho⁵⁰. La Escuela Judicial de Honduras ha creado el Diplomado en Género y Derechos Humanos, cuyo tema principal es la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones y los instrumentos legales nacionales e internacionales sobre la materia⁵¹. Cabe destacar iniciativas tendentes a adoptar planes de igualdad de género, como la liderada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para esa región⁵².

65. El Relator Especial exhorta a los Estados a que adopten procedimientos claros y seguros para que las juezas y fiscales puedan denunciar actos de violencia o acoso sexual con seguridad y sin miedo a retaliaciones, despidos injustificados o estigma. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que estos hechos no queden impunes.

Desmantelar el “techo de cristal”

66. De acuerdo con la Federal Glass Ceiling Commission⁵³, se entiende por “techo de cristal” aplicable a los sistemas de justicia aquella barrera invisible pero infranqueable que impide a las minorías y a las mujeres ascender a los peldaños superiores del sistema judicial, independientemente de sus cualificaciones o logros.

67. Las mujeres ocupan un porcentaje desproporcionadamente bajo en la jerarquía de los sistemas de justicia. En muchos países, la estadística revela que la participación porcentual de las mujeres en puestos superiores, tanto del sistema judicial como de las fiscalías, no es proporcional a la cantidad de mujeres que conforman las dos

⁴⁸ Consulta con juezas de Europa, IBAHRI.

⁴⁹ Consultas con juezas de América Latina, IBAHRI.

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México D.F., 2013; Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial y Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, *Criterios de equidad para una administración de justicia con perspectiva de género*, Bogotá, 2011; y Poder Judicial de la República de Chile, *Cuaderno de buenas prácticas para incorporar la perspectiva de género en las sentencias. Una contribución para la aplicación del derecho a la igualdad y la no discriminación*, 2018.

⁵¹ Informe Nacional de Honduras sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, mayo de 2019 (XIV Reunión de la Conferencia Regional sobre la Mujer en Santiago de Chile, noviembre de 2019).

⁵² CEPAL, *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*, Santiago, 2019. Existen numerosos ejemplos de colaboración de la CEPAL en este ámbito. Puede consultarse, por ejemplo, el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG III) de la República Dominicana, de 2019.

⁵³ Federal Glass Ceiling Commission, *A solid investment: making full use of the nation's human capital ...*, pág. 4.

carreras. En ambos casos, las mujeres suelen ser la mayoría de los miembros en porcentaje global, pero su presencia en cargos superiores es significativamente inferior a la de los hombres⁵⁴. Criterios discrecionales y subjetivos afectan significativamente la promoción y selección de mujeres en puestos de liderazgo. En Sri Lanka, tras la aprobación de la 20ª enmienda a la Constitución, todos los nombramientos judiciales para los tribunales superiores y el puesto de fiscal general se han realizado a discreción del Presidente⁵⁵.

68. En la India, de los 245 jueces que han llegado al más alto tribunal, menos del 3,3 % han sido mujeres. Ninguna mujer ha sido presidenta del Tribunal Supremo. En Maldivas, no fue hasta septiembre de 2019 cuando se nombró por primera vez a una mujer jueza del Tribunal Supremo, y en septiembre de 2020 se nombró la primera jueza en la Corte Penal⁵⁶. En Malasia, la primera mujer presidenta del Tribunal Supremo fue nombrada en 2019⁵⁷. En el Perú, recién en 2021 fue elegida la primera presidenta del Poder Judicial en 196 años.

69. En Israel, según el Centro de Investigación e Información de la Knéset, con datos de noviembre de 2020, de los 13 jueces que presiden actualmente el Tribunal Supremo de Justicia, únicamente 4 son mujeres (el 31 %), incluida la presidenta del Tribunal Supremo⁵⁸. En Italia, en lo que se refiere a los altos cargos directivos en el sector judicial, las mujeres representan el 32 % y los hombres el 68 %. En las fiscalías, las mujeres solo representan el 23 % y los hombres el 77 %⁵⁹.

70. Las magistradas en cortes supremas de 18 países de América Latina representaban, a finales de 2019, un promedio del 27,5 % del total. Había 8 países por debajo del 30 % (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Perú), 4 países entre el 30 % y el 40 % (Chile, El Salvador, Honduras y México), 2 países entre el 40 % y el 50 % (Guatemala y Uruguay) y 1 por encima del 50 % (Ecuador)⁶⁰. En el caso de Guatemala, de un total de 57 presidentes (entre 1839 y 2017), solo 2 mujeres (el 3,5 %) han presidido este órgano judicial⁶¹.

71. Australia y la República de Corea cuentan con una proporción de mujeres en sus altos tribunales en torno al 30 %⁶². En la Federación de Rusia, si bien las mujeres ocupan el 50 % de los puestos de las fiscalías, únicamente el 25 % ha accedido a puestos directivos. En cuanto a los tribunales, las mujeres representan la inmensa mayoría de la judicatura rusa, circunstancia que no se ve reflejada en las altas cortes de justicia⁶³.

72. En Trinidad y Tabago, Rwanda o Uganda, si bien existe una paridad de género en las cortes supremas, las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en todos los

⁵⁴ África, América, Asia y Europa, respuestas al cuestionario.

⁵⁵ Comisión Internacional de Juristas, respuestas al cuestionario.

⁵⁶ Maldivas, respuestas al cuestionario.

⁵⁷ Malasia, respuestas al cuestionario.

⁵⁸ Israel, respuestas al cuestionario. Cabe señalar que tanto la ocupante actual del cargo de presidenta del Tribunal Supremo de Justicia como las anteriores son mujeres.

⁵⁹ Consultas con juezas de Europa, IBAHRI, presidentes de tribunales o del Tribunal de Apelación, fiscales públicos o fiscales generales del Tribunal de Apelación.

⁶⁰ ONU-Mujeres, *Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes a la CSW65*, 2021; y Observatorio de Derechos y Justicia del Ecuador, respuestas al cuestionario.

⁶¹ Consultas con juezas, investigadoras y académicas, sociedad civil, Fundación para el Debido Proceso, del 2 al 4 de junio de 2021.

⁶² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, París, 2019, págs. 43 y 93, ilustraciones 1.4 c y 3.10: Gender equality of professional judges by level of court, 2016.

⁶³ Federación de Rusia, respuestas al cuestionario.

demás niveles decisorios del sistema judicial⁶⁴. Pero también existen excepciones a esta tendencia. En Rumania y Montenegro encontramos una proporción de magistradas en los altos tribunales que alcanza el 79 % y el 71 % del total, respectivamente⁶⁵. En Serbia, donde dos tercios de los jueces son mujeres, la presidencia del Tribunal Constitucional la ostenta una mujer y 9 de sus 15 jueces son mujeres. Además, la presidenta del Tribunal Supremo de Casación de Serbia también es una mujer. Suriname, Barbados y Jamaica cuentan con una proporción de magistradas en los altos tribunales que alcanza el 74 %, el 71,5 % y el 68 % del total, respectivamente⁶⁶.

73. La limitada participación de mujeres en procesos de selección y promoción en las carreras judiciales y fiscales desemboca en una suerte de corporativismo que consolida la discriminación de las mujeres, al ser hombres los que nombran a otros hombres para estos cargos de dirección. Dicha forma de actuar está tan asimilada que se desalienta la participación de las mujeres en estos procesos⁶⁷.

74. El Relator Especial destaca que, en las consultas realizadas con juezas y fiscales, se manifestó la preocupación de que, bajo la apariencia de nombramientos fundamentados en un enfoque de género, pueden esconderse nombramientos políticos que no son compatibles con los requisitos de autonomía, independencia e idoneidad. El Relator Especial considera imprescindible fomentar la diversidad en el ámbito judicial, pero nunca a costa de la independencia de las personas que integran los tribunales⁶⁸.

V. Medidas para una presencia equitativa de las mujeres

75. El Relator Especial exhorta a los Estados a promover la contratación basada en el mérito y a adoptar políticas que garanticen la equidad de género en el ámbito judicial y fiscal, eliminando barreras implícitas en los procesos de selección y promoción del personal. Algunos de los elementos identificados en este informe se centran en lograr una mayor presencia de mujeres en el sistema judicial y la fiscalía, particularmente en cargos de dirección⁶⁹.

Políticas destinadas a garantizar la equidad de género

76. La mayoría de los Estados han incorporado en sus constituciones normas sobre igualdad de género⁷⁰. Sin embargo, no en todos existe una garantía efectiva de que estas se apliquen e impacten positivamente en el acceso de las mujeres al sistema de

⁶⁴ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África y América Latina, IBAHRI.

⁶⁵ Elaboración propia, sobre la base de los datos recogidos en Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, *European Judicial Systems ...*, Administrative non-judge staff.

⁶⁶ Elaboración propia, sobre la base de los datos ofrecidos por la CEPAL (sin fecha): Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema (puede consultarse en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-judicial-porcentaje-mujeres-ministras-maximo-tribunal-justicia-o-corte-suprema>).

⁶⁷ Consultas con juezas de América Latina, IBAHRI.

⁶⁸ Consultas con juezas de Europa y América Latina, IBAHRI.

⁶⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life*, 2018.

⁷⁰ ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012. En busca de la justicia*, 2011.

administración de justicia. Es imprescindible que se adopten medidas efectivas que incluyan procesos de revisión y rendición pública de cuentas.

77. Los Estados deben garantizar que la lucha contra la discriminación de género para lograr la igualdad en el acceso de las mujeres al sistema judicial y fiscal incluya políticas y medidas afirmativas para superar las barreras identificadas. En Nepal, la Ley del Consejo Judicial de 2016 establece que las juezas tienen prioridad sobre otros jueces varones con más antigüedad durante el proceso de nombramiento. Del mismo modo, la Ley de la Función Pública de 1993 estipula que las mujeres tienen derecho a ser promovidas a los puestos superiores un año antes que sus homólogos masculinos, y/o se les exige un año menos de experiencia para poder participar en los exámenes de oposición para la promoción a niveles superiores⁷¹.

78. Rwanda, Nigeria y otros países, así como la Unión Europea, se han comprometido a tener una presencia equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad. En España, la legislación establece que, en la provisión de plazas, se impulsarán y desarrollarán medidas que favorezcan la promoción de las mujeres con méritos y capacidad, e incluso dispone que cuando concurren varios candidatos con similares méritos se facilitará el nombramiento de mujeres⁷². Para los altos cargos de la administración de justicia se prevén reservas de puestos y la alternancia de posiciones entre ambos sexos en las listas de personas candidatas.

79. En Maldivas, donde se están impulsando políticas de empoderamiento de mujeres, es necesario adoptar programas para actuar respecto a la cultura de una sociedad patriarcal que espera que las mujeres se queden en casa o que tengan en cuenta la opinión de los hombres a la hora de elegir su profesión⁷³. Para el Relator Especial, solo se saldrá de este círculo vicioso a través de una planificación a largo plazo y políticas públicas sostenidas que fomenten, desde la infancia, los valores de igualdad y respeto entre ambos géneros, implicando a todos los estamentos sociales y políticos.

80. Estados, organizaciones, empresas y organismos regionales e internacionales deben promover la diversidad e igualdad de género⁷⁴. Estas medidas deben tener un elemento pedagógico que resalte la importancia de cómo estas iniciativas mejoran la convivencia, la democracia y los sistemas de justicia, beneficiando a toda la sociedad y cambiando patrones de conducta a largo plazo⁷⁵.

81. Mientras tanto, estrategias temporales pueden ser eficaces si se aplican bajo un enfoque participativo y multisectorial. El fomento de la ayuda financiera y la formación de candidatas, la modificación de procedimientos electorales, el desarrollo de campañas dirigidas a la igualdad de participación y el establecimiento de objetivos numéricos y cuotas o la selección de mujeres para su nombramiento en puestos

⁷¹ Nepal, respuestas al cuestionario.

⁷² Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, España, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

⁷³ Maldivas, respuestas al cuestionario.

⁷⁴ “El papel de las juezas y de una perspectiva de género para garantizar la independencia y la integridad judicial” (puede consultarse en <https://www.unodc.org/dohadecaration/es/news/2019/01/the-role-of-women-judges-and-a-gender-perspective-in-ensuring-judicial-independence-and-integrity.html>); y CEPAL, Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (XIV Reunión de la Conferencia Regional sobre la Mujer en Santiago de Chile, noviembre de 2019).

⁷⁵ The Law Society of England and Wales, *Advocating for change: transforming the future of the legal profession through greater gender equality*, junio de 2019, pág. 25.

públicos como la judicatura puede tener un papel esencial para visualizar la importancia de la igualdad de género⁷⁶.

82. Siguiendo a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), el Relator Especial apoya las políticas destinadas a garantizar el equilibrio de género en las instituciones públicas, y todos los esfuerzos en este sentido deben ser apoyados siempre que se garantice la independencia del sistema judicial y fiscal⁷⁷.

Importancia del sistema de cuotas para la igualdad de género

83. El establecimiento de cuotas en la administración de justicia es una herramienta eficaz y necesaria a la hora de invertir tendencias históricas de predominio del hombre en estos sectores. La adopción de cuotas supone un avance para incorporar a las mujeres en todos los sectores del Estado, en general, y en las carreras judicial y fiscal, en particular⁷⁸.

84. En varias de las consultas realizadas se apreció la repercusión que el establecimiento de cuotas a nivel político ha tenido en el aumento del número de mujeres en los sistemas de justicia. En Costa Rica, la interpretación judicial que se realizó respecto de las cuotas establecidas por ley permeó en todos los ámbitos de la administración, contribuyendo al incremento de la presencia de mujeres en las cortes de justicia. En este sentido, las cuotas de participación en puestos de elección popular condujeron a que la Asamblea Legislativa pasara de tener un 19 % a un 37 % de mujeres. A su vez, esto aumentó significativamente los nombramientos de juezas⁷⁹.

85. En Sudáfrica, la Comisión para la Igualdad de Género, tras recibir una queja por actores de la sociedad civil, hizo una serie de recomendaciones en términos de cuotas. En Malawi, la Ley de Igualdad de Género de 2013 exige una cuota de género del orden de 60/40 en cualquier institución pública. A pesar de esta obligación, la implementación de esta ley ha sido insuficiente. Únicamente ha habido una presidenta del Tribunal Supremo, que se jubiló en 2014, y una jueza de apelación de los diez que integran el Tribunal Supremo. De los 35 jueces que integran ese tribunal, únicamente 13 son mujeres⁸⁰. La implementación del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (Protocolo de Maputo)⁸¹ demuestra la necesidad de tiempo para que el sistema de cuotas logre invertir la tendencia producida por los sistemas patriarcales y las actitudes discriminatorias contra las mujeres en el sistema judicial y fiscal.

86. Si bien las cuotas y las acciones positivas son herramientas importantes que facilitan el acceso de la mujer a la judicatura o la fiscalía, este no puede ser el único medio para lograr ese fin. Este sistema visualiza la participación de la mujer, pero aun así su impacto toma tiempo⁸². Cambiar la discriminación estructural contra la mujer requiere de políticas sostenidas destinadas a asegurar la igualdad entre mujeres y hombres y democratizar la vida en la judicatura y las fiscalías.

⁷⁶ España, respuestas al cuestionario.

⁷⁷ Consejo de Europa, Comisión de Venecia, Opinion on the draft law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (CDL-AD(2014)008), párrs. 32 y 35.

⁷⁸ ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012 ...*, pág. 119.

⁷⁹ Consultas con juezas de América Latina, IBAHRI, Costa Rica: de 2 a 8 en la actualidad, de un total de 22.

⁸⁰ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África, IBAHRI.

⁸¹ Institute for Security Studies, "Women, peace and security: Implementing the Maputo Protocol in Africa", ISS Paper 295, julio de 2016.

⁸² Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África, Europa y América Latina, IBAHRI.

VI. Conclusiones

87. El diseño y aplicación de políticas públicas y de medidas hacia la igualdad de género ha sido desigual e inconsistente⁸³. Los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos de las mujeres y asegurar su plena participación en el sistema judicial y la fiscalía⁸⁴. La mera adopción de leyes y políticas públicas no cambiará la discriminación estructural y sistémica contra las mujeres. Estas medidas son muy importantes, pues envían el mensaje de que las actitudes y comportamientos sesgados por género son inaceptables.

88. El Relator Especial reconoce el esfuerzo realizado por varios países para intentar garantizar la igualdad de género en el sistema judicial y fiscal. Hay resultados importantes, pero son aún insuficientes. Los Estados deben redoblar esfuerzos, pues, según el Foro Económico Mundial, al ritmo actual de cambio, se necesitará casi un siglo para lograr la igualdad⁸⁵. Este lapso de tiempo es inaceptable.

89. El sistema judicial debe contener en todos sus niveles una representación plural y diversa como una forma de preservar y mejorar la confianza pública y la credibilidad, legitimidad e independencia de las instituciones de justicia⁸⁶. Con este fin, se deben adaptar los procesos de selección y ascenso en la judicatura y fiscalía para evitar que criterios, *a priori* objetivos, sean barreras que contribuyan a marginar la participación equitativa de las mujeres, particularmente en cargos de dirección.

90. El enfoque de género en el ámbito judicial implica mucho más que impulsar políticas de igualdad dirigidas a lograr unas condiciones igualitarias en el acceso y desempeño laboral. Se requieren medidas para garantizar igualdad de condiciones en el acceso a los tribunales superiores, de manera que se logre un progreso igualitario en la carrera profesional. Ante todo, se hace necesario garantizar una conciliación de la vida laboral y familiar que haga compatible asumir mayores responsabilidades profesionales con las responsabilidades familiares, una deficiencia que en muchas ocasiones constituye el factor estructural causal de una menor presencia de mujeres en los tribunales superiores de justicia.

91. La limitada presencia de la mujer en altas cortes y puestos de dirección en las fiscalías es un patrón generalizado a nivel global. Incluso en aquellos países donde la representación de sexos es paritaria en los diferentes tribunales, a medida que se avanza en la escala de poder, el porcentaje de magistradas disminuye notablemente. Esta circunstancia es más evidente cuando instancias políticas están encargadas de hacer los nombramientos.

92. Los prejuicios contra las mujeres han sido un tema recurrente en todas las regiones en las reuniones de consulta con juezas organizadas por el Relator Especial. Los prejuicios contra las mujeres están extendidos y presentes en todas las estructuras sociales. Se requiere una fuerte voluntad política para cambiar esto a través de la legislación, políticas, campañas de formación y educación.

⁸³ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional*, 2018 (puede consultarse en <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Manual-incorporacion-perspectiva-genero-programacion-comun.pdf>).

⁸⁴ Comisión Internacional de Juristas, *Women and the Judiciary ...*, pág. 2.

⁸⁵ Foro Económico Mundial, *Global Gender Gap Report 2020*, Ginebra, 2019, pág. 33.

⁸⁶ Mónica Castillejos-Aragón, “A need for change: Why do women in the judiciary matter?”, Country Report, marzo de 2021, Fundación Konrad Adenauer.

93. El Relator Especial entiende que no basta con tener en cuenta un enfoque de género a la hora de analizar la falta de representación equitativa de las mujeres en las altas cortes de justicia. Si se profundiza un poco más en el tema, se constata que, en determinadas zonas con alta concentración de población indígena o afrodescendiente, entre las mujeres que acceden a esos puestos muy pocas, o ninguna, pertenecen a estos grupos. Se debe realizar un esfuerzo que permita el acceso a todas las mujeres al sistema de justicia, con independencia de su origen o raza.

94. La incompleta afirmación de los derechos de la mujer en su papel de jueza o de fiscal, la escasez de modelos femeninos de referencia en varios países o la falta de redes de apoyo constituyen factores relevantes que hay que enfrentar para lograr un efecto entre las nuevas generaciones y la sociedad en su conjunto y para fomentar la incorporación femenina en todos los niveles de la carrera judicial.

95. Los países que cuentan con asociaciones sólidas de mujeres juezas y fiscales disponen de una mejor plataforma para defender los derechos de estos colectivos y para denunciar las conductas discriminatorias. La creación y el fortalecimiento de redes de mujeres profesionales de la justicia ofrecen la oportunidad de obtener asesoramiento sobre la carrera profesional, adquirir competencias y realizar las reivindicaciones que estimen oportunas. Dichas redes ayudan a las mujeres del sector de la justicia a establecer conexiones profesionales para avanzar en sus carreras y les proporcionan plataformas para capacitarse, desafiar las barreras y apoyarse mutuamente⁸⁷.

96. Dados los estereotipos aún existentes, las mujeres corren mayor riesgo de sufrir intimidación, violencia, amenazas y acoso, tanto por parte de la sociedad como de sus propios compañeros de trabajo.

97. Subsisten, en ocasiones y en algunos lugares, prácticas de acoso y extorsión sexual en tribunales y fiscalías, lo que ocurre tanto contra las mujeres que forman parte de dichas instituciones como con las que están relacionadas con ellas, como abogadas, defensoras, víctimas, etcétera. Entre las consecuencias graves de esto, destacan la falta de confianza de las mujeres en el sistema de justicia y la terminación anticipada de sus carreras judiciales.

VII. Recomendaciones

98. Diseñar y poner en marcha un sistema de cuotas que no sea meramente simbólico para asegurar la igualdad en el ingreso a cargos de la administración de justicia y lograr una mayor igualdad desde una perspectiva geográfica o regional.

99. Usar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para lograr que, de aquí a 2030, el 50 % de los cargos públicos, tanto en la judicatura como en la fiscalía, estén ocupados por mujeres.

100. Adoptar normas, políticas públicas y metas cuantificables sobre igualdad y perspectiva de género, y crear una institucionalidad pública, autónoma e independiente que coordine su cumplimiento por parte de todas las entidades. En particular, deberá fortalecerse la capacitación institucional en temas de género, asegurando su permanencia y transversalidad a través de políticas

⁸⁷ Consultas con juezas de la región de Oriente Medio y Norte de África, Europa y América Latina, IBAHRI.

públicas nacionales en materia de educación que integren una perspectiva de género en todos los niveles del sistema educativo.

101. Exhortar a los Estados a que lleven a cabo lineamientos de políticas públicas sostenibles guiadas por la perspectiva de género. Se deberán identificar las barreras que han impedido el acceso de las mujeres a puestos de mayor responsabilidad y su permanencia en ellos, a partir del contexto legal, institucional y cultural de cada país.

102. Aprobar normas sustantivas y procesales para asegurar la participación equitativa de las mujeres en los roles decisorios en las instituciones públicas, incluyendo el sistema judicial y las fiscalías.

103. Revisar los requisitos formales para ingresar o ascender en la carrera judicial de manera que no subsista el “techo de cristal” ni haya barreras burocráticas que dificulten el acceso de las mujeres a puestos en la judicatura.

104. Eliminar estereotipos que encasillan a las mujeres en áreas específicas del derecho o en determinados niveles en la jerarquía judicial, tales como el derecho de familia o en los niveles más bajos de la judicatura, como los juzgados de paz o en juzgados provisionales sin garantías laborales o de permanencia.

105. Fomentar la adopción de becas u otros incentivos que permitan a las mujeres cubrir costos de preparación para los exámenes. En lo referente al déficit de representatividad, se recomienda la convocatoria de concursos específicamente dirigidos a mujeres, principalmente cuando los tribunales estén integrados solo por hombres o exista un mayor porcentaje de jueces.

106. Conformar comisiones de género para institucionalizar la perspectiva de género en la administración de justicia que permitan la participación de sus integrantes en el diseño de programas de modernización y reforma de la justicia y la fiscalía y que generen condiciones para la participación de las mujeres en el sector de la justicia.

107. Fomentar la creación de asociaciones de juezas y fiscales que fortalezcan la participación de las mujeres en las carreras judicial y fiscal, defiendan sus derechos y les permitan participar en la adopción de políticas para fomentar la equidad de género en la judicatura y la fiscalía.

108. Establecer un marco jurídico para proteger a juezas y fiscales de ataques, amenazas o acoso por el simple hecho de realizar su trabajo. Los órganos de justicia y las fiscalías deben implementar procedimientos seguros y efectivos que garanticen el anonimato de la denunciante y eviten la revictimización.

109. Crear mecanismos operacionales eficientes para el seguimiento y la aplicación sostenida de políticas públicas sobre igualdad de género en la administración de justicia, con rendición periódica de cuentas. Esto incluye la elaboración de diagnósticos e indicadores que midan los resultados alcanzados en esta materia, los porcentajes de designaciones de mujeres y hombres en la judicatura y las fiscalías e identifiquen las limitaciones de esas políticas para seguir generando acceso de las mujeres a la administración de justicia.

110. Erradicar los estereotipos de género de los que están plagados los tribunales y las fiscalías y que se asuma la perspectiva de género como un deber ineludible del Estado, de tal forma que vayan modificándose los criterios con los que se estudian y resuelven los casos para que puedan identificarse los posibles impactos diferenciados entre mujeres y hombres. Para obtener este efecto, la perspectiva de género debe asumirse como un método de razonamiento y análisis objetivo y riguroso que identifique, de primera mano, las relaciones de poder y

las consecuencias diferenciadas que viven las mujeres y los hombres frente a casi cualquier situación.

111. Instar a las organizaciones de la sociedad civil y las universidades a que diseñen y desarrollen estrategias de seguimiento y análisis para estimular políticas proactivas en materia de presencia relevante de la mujer en el sistema judicial y en la fiscalía.

Anexo

Estados

1. Albania
2. Argelia
3. Argentina
4. Austria
5. Azerbaiyán
6. Bulgaria
7. Camboya
8. Chequia
9. Chile
10. Chipre
11. Croacia
12. Dinamarca
13. Eslovaquia
14. Eslovenia
15. España
16. Estonia
17. Federación de Rusia
18. Finlandia
19. Georgia
20. Grecia
21. Hungría
22. Iraq
23. Irlanda
24. Israel
25. Italia
26. Kazajstán
27. Lituania
28. Luxemburgo
29. Malasia
30. Maldivas
31. México
32. Montenegro
33. Nepal
34. Países Bajos
35. Pakistán

36. Polonia
37. Qatar
38. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
39. República Unida de Tanzania
40. Rumania
41. Rwanda
42. Suecia

Asociaciones de Magistrados y Fiscales

43. Portuguese Judge Association
44. National Association of Immigration Judges del estado de Nueva York
45. Asociación de Defensores Públicos del Uruguay
46. Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay
47. Association of Portuguese Public Prosecutors
48. Asociación Profesional de la Magistratura de España
49. Union of Judges of the Republic of Kazakhstan
50. Dutch Association of Judges
51. Asociación de Jueces del Paraguay
52. Asociación de Mujeres Juezas de España

Organizaciones de la sociedad civil

53. Observatorio de Derechos y Justicia del Ecuador
54. GQUAL Campaign
55. Law Society of England and Wales
56. Cyrus R. Vance Center for International Justice
57. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
58. Comisión Internacional de Juristas
59. International Bar Association's Human Rights Institute (IBAHRI)
60. Fundación para el Debido Proceso
61. Women's Link Worldwide
62. Institute for African Women in Law

Organizaciones intergubernamentales

63. Red Mundial de Integridad Judicial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
64. Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo