

Lima, 8 de enero de 2019

Oficio N° 362 2018-2019- CMF/CR-2

Señora Congresista
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
Congreso de la República
Presente

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarle cordialmente y, a la vez, hacer de su conocimiento que la Comisión de Mujer y Familia, que presido, ha solicitado a distintas especialistas opiniones con relación al Proyecto de Ley N° 3745/2018-PE, que propone Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, en lo concerniente a las disposiciones referidas a la participación equilibrada de las mujeres y hombres en este organismo autónomo y otras, con la finalidad de contribuir a enriquecer el debate de la mencionada iniciativa legislativa durante la presente legislatura y remitirlas a las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, y de Constitución y Reglamento, así como a las integrantes de nuestra Comisión para coadyuvar a su participación activa en este debate.

En tal sentido, le trasladamos la opinión de la señora especialista Alicia Del Aguila Peralta enviada por correo electrónico a la Comisión de Mujer y Familia.

Agradezco anticipadamente su gentil atención al presente y, hago propicia la ocasión para expresarle las consideraciones de mi estima personal.

Atentamente,


Tania Pariona Tarqui
Presidenta
Comisión de Mujer y Familia
Congreso de la República



Cc.
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Nº 266044



Informe técnico sobre el proyecto de ley n°3745/2018-PE

A: Congresista Tania Pariona, Presidenta de la Comisión de la Mujer y Familia, Congreso de la República del Perú

De: Alicia del Aguila, Especialista Senior de Igualdad de Género, FSSP - WUSC

Fecha: 07/01/2019

1. Objetivo

El objetivo del presente informe es revisar y emitir opinión técnica sobre el proyecto de ley n°3745/2018-PE que propone Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, a pedido de la Presidencia de la Comisión de la Mujer, en lo concerniente a las disposiciones sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en este organismo autónomo y, otras que estime pertinentes.

2. Resumen del proyecto en cuanto a la presencia balanceada de mujeres

El proyecto de ley presenta entre sus principios

“Igualdad y paridad. Queda proscrito todo tipo de discriminación contra la mujer y otras personas en situación de vulnerabilidad, promoviéndose la adopción de medidas necesarias para la paridad entre mujeres y hombres”.

Asimismo, en su capítulo I se señala:

“Artículo 5.- Igualdad y no discriminación

Durante el proceso de selección de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia y, en el ejercicio de sus funciones, queda proscrito todo tipo de discriminación contra la mujer y otras personas en situación de vulnerabilidad.

Se fomenta la adopción de medidas necesarias para la participación de la mujer en los procedimientos estipulados en la presente Ley. Las disposiciones que adopte la Junta Nacional de Justicia deben garantizar que las juezas, jueces y fiscales, interioricen en el ejercicio de sus funciones los principios de igualdad y no discriminación, así como los demás principios previstos en el artículo 111 del Título Preliminar”.

En el artículo 51 se establece, en lo referente a la convocatoria:

“Si vencido el plazo de la convocatoria pública no se hubiera presentado candidatas mujeres en al menos treinta por ciento (30%) del total de postulantes, se

amplía el plazo por cinco (05) días calendario para fomentar la participación de nuevas candidatas, como una medida de acción afirmativa”.

Artículo 54, sobre la evaluación personal:

“La evaluación personal debe estar exenta de cualquier tipo de prejuicio o discriminación contra la mujer y contra cualquier otra persona en situación de vulnerabilidad.

En ningún caso, la evaluación personal vulnera el derecho a la intimidad de las personas u otros derechos fundamentales”.

“Artículo 56.- Nombramiento de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia

Con los resultados que se obtengan del concurso de méritos y evaluación personal, la Comisión Especial procede al nombramiento de los Miembros de la Junta Nacional de Justicia y sus suplentes, en estricto orden de mérito. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6 de la presente Ley, en caso de empate en los resultados finales del concurso público de méritos y evaluación personal entre hombres y mujeres, se nombra a la mujer”.

Los artículos citados buscan mejorar las condiciones a fin de facilitar una presencia más balanceada de mujeres y hombres en la Junta Nacional de Justicia, órgano clave del sistema de justicia del país.

A continuación, algunas consideraciones normativas, así como argumentos referidos al contexto nacional.

3. Antecedentes

La sub representación de mujeres en los altos órganos de la administración de justicia es similar a la que existe en otros ámbitos de la vida social y la estructura del servicio público en el Perú.

Al 2015, las mujeres representaban el 46% de empleados en el servicio civil en el Perú. El 48.5% de las mujeres en dicho servicio civil tenían nivel superior universitario, frente al 37% de los hombres. Sin embargo, sólo 3 de cada 10 directivos son mujeres. En los diferentes sectores se repite la tendencia a, conforme se escala en los niveles más altos de toma de decisiones, el porcentaje de mujeres se reduce.

Así, en el Poder Judicial, entre los jueces titulares, las mujeres son más del 50% entre los jueces de paz letrados (53%, entre los provisionales de paz letrados llegan a ser el 73.4%); 37.7%

entre los especializados o mixtos; 31.4% entre los superiores; y 22% entre los supremos¹. Asimismo, en el último Consejo Nacional de la Magistratura, sólo 1 de 7 miembros era mujer (14.3%).

Además de las cifras que dan cuenta de una pirámide (a puestos de toma de decisión más altos, menos mujeres), la situación crítica que vive el sistema de justicia, como veremos en la siguiente sección, mina aún más la legitimidad del mismo. A las denuncias de corrupción y tráfico de influencias se debe sumar la agravada situación de violencia contra mujeres y niñas, que llevara al Presidente de la República a declarar de “interés nacional” la lucha contra la misma. A partir de la ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (11/2015), según las estadísticas de la Policía Nacional del Perú, las denuncias por violencia familiar contra mujeres se incrementaron de 122,197 (2015) a 146,261². Según la PNP, el 93% de las denuncias de violencia sexual tienen como víctimas a mujeres y niñas; 72%, menores de edad; más del 10%, menores de 10 años³.

4. Argumentos a favor de la presencia balanceada de género en el sistema de justicia

Como señala Kate Brooks, Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, la presencia balanceada de mujeres y hombres en las altas cortes de justicia es beneficiosa, entre otras razones, por las siguientes⁴:

- Ayuda a mejorar la legitimidad de las Cortes, en tanto representativa de la sociedad.
- Permite a las Cortes comprender mejor las implicancias de sus decisiones.

Otros argumentos son presentados en el documento *Mapping the Representation of Women and Men in Legal Professions Across the UE*⁵:

- Igualdad de oportunidad y justicia

Se parte de la idea de que es “inherentemente injusto” el monopolio del “poder judicial” (“judicial power”)⁶ por parte de un género, el masculino. Mujeres y hombres están igualmente calificados para ser jueces y la desproporción en los puestos de mayor nivel no se debe a razones ni de capacidad, ni menos genéticas.

- Legitimidad democrática

¹ Datos de la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial. Disponible en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/9536360042c1cfa4a908bdbcb58708b2/NUMERO+DE+JUECE+S+A+NIVEL+NACIONAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9536360042c1cfa4a908bdbcb58708b2>

² PNP, Anuario Estadístico 2015, 2016.

³ PNP; DIRNAGEIN, DIRECTIC, 2016.

⁴ “Women in the Judiciary: What solutions to advance gender-responsive and gender-diverse justice systems?”, (traducción propia) en <http://oecdinsights.org/2017/03/10/gender-responsive-and-diverse-justice-systems/>

⁵ Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2017.

⁶ Op. cit, p. 28.

De manera similar a lo señalado por Kate Brooks, el sistema de justicia también debería expresar la diversidad social para “comprender mejor y responder a los distintos contextos y experiencias individuales y sociales”⁷. El no reflejar esa diversidad –siendo la de género esencial- puede redundar en contra de la legitimidad. Se cita una investigación en los Estados Unidos, donde se demostró que la diversidad social puede tener un “valor simbólico poderoso en la promoción de la confianza pública en las Cortes”⁸

- Mujeres haciendo la diferencia

Mujeres y hombres tienen diferentes experiencias y a partir de ellas, perspectivas, valores y actitudes. “Si predominan jueces hombres, puede haber una sistemática tendencia de juicios basados en la experiencia de vida masculina” (“If there is a predominance of male judges, there might be a systematic tendency for judgements based on male life experience”). La presencia de más mujeres “ayudaría a corregirlo”⁹.

- Otros argumentos

Se señalan otros argumentos. Por ejemplo, el hecho de que ver más mujeres en puestos altos del sistema de justicia tendría un efecto positivo en las jóvenes, a fin de estimularlas a desarrollarse profesionalmente en ese ámbito. Incluso, ayuda a romper estereotipos, a favor de una mayor participación de las mujeres en otros espacios claves del sector público.

5. Contexto nacional

El argumento sobre la legitimidad del sistema de justicia es particularmente sensible en el Perú actual. El Referéndum, específicamente la pregunta 1, constituyó una respuesta del Poder Ejecutivo frente a esa crisis, mereciendo un amplio apoyo ciudadano.

Pero, además, la violencia de género viene suscitando una particular preocupación, por parte de la población nacional, sobre todo por parte de las mujeres. En el 2018 se han registrado 147 feminicidios, lo que muestra la terrible persistencia de esta situación de violencia. Una situación que ha dado cuenta de la necesidad de mejorar los instrumentos y perspectiva de los operadores de justicia, de tal manera que sean capaces de responder oportuna y adecuadamente a las víctimas. Como se ha reportado en informes de la propia administración de justicia, parte del problema es la falta de una perspectiva de género, especialmente –pero no exclusivamente- por parte de los jueces varones. Se vienen haciendo esfuerzos significativos –particularmente a través de la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial- pero el reto sigue siendo importante. Es en este contexto que el promover más mujeres en los niveles superiores del sistema de justicia resulta un elemento a favor de los cambios que se requieren para enfrentar mejor el problema de la violencia de género.

6. Instrumentos de normativa internacional

6.1. Naciones Unidas

6.1.1. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -CEDAW

⁷ Op cit, p. 28. Traducción propia.

⁸ Op. cit, p. 29. Traducción propia.

⁹ Op. cit, p.29. Traducción propia.

Este Tratado aprobado por la Asamblea General de la ONU, ratificado por el Perú en 1981, proclama el principio de igualdad entre mujeres y hombres. En su artículo 2 sus miembros “asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio”.

6.1.2. Cuarta Conferencia sobre la mujer, Beijing

Entre las recomendaciones aprobadas en la Plataforma de Acción de esta Conferencia (1995), se establece como elemento fundamental de las políticas de igualdad, además de la transversalización de género, la representación equilibrada.

190. “Medidas que han de adoptar los gobiernos: a) Comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la **judicatura**, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y **medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres** con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, **de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas** en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública¹⁰”

5.2. Estatuto de Roma. Corte Penal Internacional

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, suscrito en 1998 y ratificado por el Perú en el año 2001. En su artículo 36, inciso 8 se señala lo siguiente:

“Artículo 36°.- Condiciones que han de reunir los magistrados, candidaturas y elección de los magistrados: 8) a) Al seleccionar a los magistrados, los Estados Partes tendrán en cuenta la **necesidad** de que en la composición de la Corte haya: iii) **Representación equilibrada de magistrados mujeres y hombres**”

5.3. Recomendaciones de la OCDE

El Perú busca incorporarse a la OCDE, por lo que viene haciendo esfuerzos para adecuarse a algunas directrices de dicho organismo. De allí la pertinencia de revisar la siguiente recomendación de su Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, en su documento “2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life”:

“III. Recomienda que los adherentes consideren medidas para lograr la representación balanceada de género en las posiciones de toma de decisión en la vida pública, incentivando mayor participación de mujeres en los gobiernos a todos los niveles, tanto en los parlamentos como el poder judicial y otras instituciones públicas¹¹”.

Para integrar un compromiso político al más alto nivel, a favor de la igualdad de género, proponen, entre otros puntos: “introducir medidas, según corresponda, **para permitir el acceso igualitario en puestos de servicio público senior y de la judicatura**, tales como en

¹⁰ Plataforma de Acción de Beijing. Objetivo estratégico G.1. Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Medidas que han de adoptarse.

¹¹ Pág. 9. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life_9789264252820-en#page9

suministro de información, fijación de metas y cuotas¹²". Ello en un marco de transparencia y de concursos sujetos al mérito.

6. Mecanismos afirmativos en los órganos superiores de justicia. Casos nacionales y multinacionales

A continuación, algunos ejemplos de países y órganos supranacionales de justicia que han implementado algún mecanismo afirmativo para garantizar una presencia balanceada de mujeres y hombres. No se trata de una lista exhaustiva, sólo unos casos que presentamos a modo de ejemplos.

6.3. España

La Ley Orgánica 03/2007, por la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres, establece en su artículo 16°, que los "poderes públicos procurarán atender el principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres".

El Consejo General del Poder Judicial –símil del Consejo Nacional de Justicia y, previamente, del Consejo Nacional de la Magistratura- había previamente aprobado en junio de 2005, la siguiente medida afirmativa:

"Impulsar y desarrollar políticas que favorezcan la promoción de las mujeres con méritos y capacidad en los procesos de nombramiento de cargos gubernativos de la Carrera Judicial y Magistrados del Tribunal Supremo. Para ello, cuando concurren varios candidatos con similares méritos se procurará facilitar el nombramiento de mujeres en estos puestos"¹³.

Esta medida es similar a la señalada en el proyecto de Ley materia del presente Informe.

Asimismo, el mismo documento recuerda el Acuerdo del Pleno de 26 de febrero de 2009 "por el que se solicita se cumpla, en la mayor medida posible, en la composición de los Tribunales calificadoros el principio de paridad entre mujeres y hombres".

En tercer término, resaltamos la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 03/2007 por la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres, por la que modifica la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial. Se señala en su art. 136 bis que el Consejo General del Poder Judicial deberá conformar en su interior una Comisión de Igualdad¹⁴. Esta debe dar cuenta de los avances del Plan Estratégico de Igualdad de la institución y, de no haberlos, las medidas que el Consejo General del Poder Judicial está tomando para promoverlos.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 29 del Reglamento de la Carrera Judicial precisa que el **Tribunal Calificador** de las pruebas "será **nombrado por el Consejo General del Poder Judicial** (...) La composición del Tribunal será **paritaria**, en atención a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Cabe señalar que el Consejo General del Poder Judicial de España se encuentra por adelante dentro del sistema de justicia español, en cuanto a la adecuación a una presencia balanceada de

¹² Op, cit. p.9.

¹³ "Informe del impacto de género del proyecto de Reglamento del Consejo General del Poder Judicial, por el que se regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales", 2009, p. 7.

¹⁴ Consejo General del Poder Judicial. Comisión de Igualdad de Género. Plan de Igualdad de la carrera judicial. 2012, p. 3

mujeres y hombres. Así, en el Consejo 1980-1985 no había ninguna mujer; en el de 2001-2008, 2 mujeres (de 21, 9.5%). Luego de las medidas dispuestas, en el Consejo 2008-2013, 6 mujeres (33.3%) y en el actual, 8 mujeres (de 22 miembros, 36.4%, 40% entre los vocales)¹⁵.

6.4. Bélgica

En el año 2014, Bélgica adoptó cuotas de género en el proceso de nombramientos para su Corte Constitucional. Previamente, se había introducido requisitos de cuota en su *High Council Justice*, que tiene similitud en algunas funciones con la Junta Nacional de Justicia propuesto para el Perú. La disposición señala un balance de género (4 hombres y 4 mujeres)¹⁶.

6.5. México

El Grupo Parlamentario MORENA, del presidente López Obrador ha presentado la iniciativa legislativa de Reforma de “Diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para impulsar la integración paritaria en este poder” (octubre 2018). Esta iniciativa propone la alternancia de género en la presidencia de la Suprema Corte de Justicia; la paridad de género en los tribunales colegiados; y se establece que la carrera del Sistema Judicial se regiría por “los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, paridad de género y antigüedad”

6.6. Organismos de justicia supranacionales

La Corte Penal Internacional (ICC) y la Corte Europea de Derechos Humanos (ECHR) tienen una representación de mujeres del 50% y 36%, respectivamente. En el primer caso, ello se debe a medidas afirmativas adoptadas, a partir del artículo 36 del Estatuto de Roma, ya mencionado. En el caso del ECHR, se establece procesos de dos niveles de selección, con ternas (listas cortas) de selección, donde al menos una debe ser del sexo en minoría¹⁷

7. Conclusiones

La modificación propuesta en el proyecto de ley n°3745/2018-PE, además de ser compatible y consecuente con la normativa nacional (Ley 28983, Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017), lo es también con los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por el Perú. Asimismo, es acorde con la recomendación de la OCDE señalado en el presente Informe. Por otro lado, es pertinente en cuando al contexto actual del sistema de justicia, en particular en la urgencia de mejoras para encarar la violencia contra mujeres y niñas.

Además de las referidas disposiciones, sugerimos que la Junta Nacional de Justicia cree entre sus miembros una comisión de igualdad de género, a fin de evaluar anualmente los avances en

¹⁵ Ver: <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Como-funciona-el-CGPJ/Altos-Cargos/>

¹⁶ *Mapping the Representation of Women and Men in Legal Professions Across de EU*. Study for the JURI Committee/European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, p.37.

¹⁷ *Idem*, p.37.

igualdad en la carrera judicial y, de no encontrarlos, proponer mecanismos afirmativos en la materia.

Asimismo, que los comités o juntas evaluadoras de la carrera judicial tengan presencia balanceada de mujeres y hombres (como se establece en el caso de España).