



FACULTAD DE DERECHO

“EL CRITERIO DE PARIDAD DENTRO DE LA DESIGNACIÓN DE
VICEALCALDES EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
MUNICIPALES.
CASOS DE LOS CANTONES QUITO Y CUENCA.”

Autor

Christian Andrés Trelles Muñoz

Año

2020



FACULTAD DE DERECHO

EL CRITERIO DE PARIDAD DENTRO DE LA DESIGNACIÓN DE
VICEALCALDES EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
MUNICIPALES.
CASOS DE LOS CANTONES QUITO Y CUENCA.

TRABAJO DE TITULACIÓN PRESENTADO EN CONFORMIDAD CON LOS
REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA PORTAR EL TÍTULO DE ABOGADO
DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA.

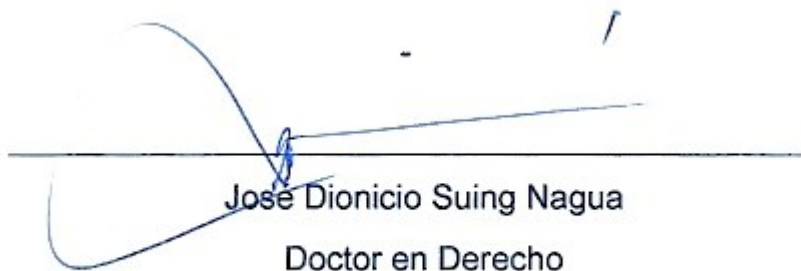
PROFESOR GUIA
JOSÉ DIONICIO SUING NAGUA

AUTOR
CHRISTIAN ANDRÉS TRELLES MUÑOZ

AÑO
2020

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido el trabajo, “El Criterio de Paridad dentro de la Designación de Vicealcaldes en los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales. Casos de los cantones Quito y Cuenca”, a través de reuniones periódicas con el estudiante Christian Andrés Trelles Muñoz, en el semestre 202020, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line and a small vertical stroke at the end.

José Dionicio Suing Nagua

Doctor en Derecho

CC: 170686044-0

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

Declaro haber revisado este trabajo, “El Criterio de Paridad dentro de la Designación de Vicealcaldes en los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales. Casos de los cantones Quito y Cuenca”, de Christian Andrés Trelles Muñoz, en el semestre 202020, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.



Richard Omar Ortiz Ortiz

Doctor of Philosophy Ph. D en Ciencias Políticas

C.C: 1709343790

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría que se han citado fuentes correspondientes y que su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.



Christian Andrés Trelles Muñoz

C.C: 0105271852

AGRADECIMIENTOS

A todos mis compañeros, profesores en especial al Dr. José Suing por haberme apoyado en todo mi proceso estudiantil, por hacerme una mejor persona, y por siempre sacar lo mejor de mí.

A mi familia por todo el apoyo que me ha brindado durante todo este trayecto de mi vida.

A mi pareja, por ser un soporte para mí en los momentos difíciles y por motivarme a seguir adelante de acuerdo a mis convicciones.

DEDICATORIA

A todas las personas que me han acompañado en este proceso de formación, en especial aquellas que considero valiosas para mí, en especial a mis amigos, compañeros, profesores y familia.

RESUMEN

El presente ensayo aborda la paridad de género en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en la designación de la segunda autoridad del ejecutivo, antes y después de la reforma electoral de febrero de 2020 al artículo 317 de Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomías. Con este fin se analiza la paridad y, cómo debe ser entendida. También se estudia cómo está contemplada la paridad hoy en día en el Ecuador, a través de su reconocimiento constitucional y legal. Por último, se tratan los casos específicos de los cantones Cuenca y Quito, en virtud de que, se presentaron acciones judiciales argumentando vulneración del criterio de paridad, y se obtuvieron decisiones contradictorias de los jueces que resolvieron cada una de ellas. Estas contradicciones llevaron a la Corte Constitucional a seleccionar las sentencias de garantías sobre este tema.

ABSTRAC

This essay addresses aspects related to gender parity, in the Municipal Decentralized Autonomous Governments, by the designation of the second executive authority. For this, the parity is analyzed and how it should be understood. It also analyzes how parity is contemplated today in Ecuador, through its constitutional and legal recognition. Lastly, the specific cases of the cantons Cuenca and Quito are dealt with, in virtue of which, legal actions were presented arguing violation of the parity criterion, and contradictory decisions were obtained from the judges who resolved each of them. These contradictions led to the Corte Constitucional of Ecuador to select this guarantees sentences on this subject.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1 Paridad en la designación de autoridades públicas	2
1.1 Definición	2
1.2 Paridad y democracia.....	4
1.3 Acciones afirmativas	6
2 Paridad en Ecuador	9
2.1 Antecedentes históricos	9
2.2 Paridad en la Constitución de la República del Ecuador del 2008	13
2.3 Paridad en los concejos municipales	15
2.4 Reforma al artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.....	17
3 Problemas de la aplicación de la paridad dentro de la designación del vicealcalde	18
3.1 Procedimiento parlamentario de la designación del vicealcalde	18
3.2 Problemas de la designación del vicealcalde	20
3.3 Caso del cantón Cuenca	21
3.4 Caso del cantón Quito	22
3.5 Balance de los casos de estudio	25
4 Conclusiones	27
Referencias	29

INTRODUCCIÓN

Dentro del presente trabajo se analiza cómo debe ser entendida la paridad, dentro de la designación de la segunda autoridad del ejecutivo de los concejos municipales. Debido a que, la paridad, en este sentido, puede dar varios problemas, tales como de interpretación, de gobernabilidad, de sucesión de la primera autoridad del ejecutivo, e inclusive de bloqueo entre los miembros del concejo.

Lo que se busca demostrar con en el siguiente análisis, es lo siguiente: 1) Que la paridad está mal entendida en lo que se refiere a la designación del vicealcalde; y 2) Que no se les vulneró un derecho a las mujeres por no designarles como segunda autoridad del ejecutivo del concejo municipal, cuando el alcalde fue hombre. Para lograrlo se van a analizar los casos de los cantones Quito y Cuenca. En virtud de que, en ambos casos se presentaron acciones de protección, argumentando vulneración de la paridad, debido a que el alcalde era de sexo masculino.

Es importante entender que, el haber cambiado la designación de la segunda autoridad del ejecutivo del concejo municipal, mediante acción judicial no es correcto. En razón de que, existe un derecho de ejercicio al voto, de los miembros del concejo dentro de dicha designación. También, porque, el concejo municipal goza con una legitimidad democrática, caso que no es el de los jueces que resolvieron las acciones de protección. Adicionalmente, porque la concejalía es un cargo de representación política, por tanto, ya está materializada la paridad al momento que las mujeres ocupan la concejalía. Sumado a lo siguiente, el que alguien sea designado como vicealcalde, no le quita su calidad de concejal dentro del cuerpo colegiado.

Con este fin, en la primera parte de este trabajo, se va a desarrollar lo que se refiere a la paridad, mediante varias definiciones, también lo que respecta a cómo afecta la paridad a los sistemas democráticos y electorales. Luego se analizara lo que respecta a las acciones afirmativas como mecanismo de protección de derechos de las mujeres. Y, por último, dentro de esta primera

parte se analiza lo que respecta a la paridad en la conformación de cuerpos colegiados.

En la segunda parte se analizará lo que respecta a la paridad en el caso ecuatoriano, pasando los antecedentes históricos, después el reconocimiento constitucional que tiene, también su reconocimiento legal, en especial lo que se refiere a la designación de vicealcaldes. Luego, se analiza cómo afecta la paridad en los concejos municipales, y por último la reforma de febrero de 2020 al artículo 317 del Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En la última parte de este trabajo, se analizará cómo están conformados los concejos municipales en el Ecuador, el procedimiento parlamentario de la designación, y los problemas que acarrea la paridad dentro de la designación del vicealcalde. Finalmente se analizan los casos de los cantones Cuenca y Quito darán algunas consideraciones finales, para posteriormente dar las conclusiones al presente trabajo.

1 Paridad en la designación de autoridades públicas

Dentro de esta primera parte se abordarán los temas relacionados con la definición de la paridad, de donde nace, y si se justifica. También se estudia como la paridad afecta a los sistemas democráticos, para lo cual hay que saber que es un sistema electoral, y los tipos de candidaturas que existen. Por último, se tratarán las acciones afirmativas como mecanismo de protección de derechos hacia las mujeres, si estas se justifican o no, y cómo deben ser entendidas de acuerdo a la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, como instrumento que busca la protección de las mujeres tanto en ámbitos públicos como privados.

1.1 Definición

La paridad nace del hecho de que las mujeres representan el cincuenta por ciento (50%) o más del total de la población. Por tanto, tienen derecho a

participar en los asuntos políticos, y tienen derecho a reflejar esta situación (Torres, 2016, pp. 101-102).

Con relación a lo anterior, si decimos que las mujeres por la densidad poblacional que representan, deberían verse reflejada su participación en cargos de representación política, es importante mencionar lo siguiente: 1) Los márgenes deberían ser proporcionales, es decir que, dentro de una sociedad en la que las mujeres representan la mitad ella, tendrían derecho a ocupar el mismo porcentaje en los cargos de representación política. 2) Presupondría que los cargos de representación política se puedan dividir en un número exacto entre hombres y mujeres, para así poder cumplir con ese margen. 3) En una sociedad democrática, en la que los cargos de representación política dependen de los votantes, no siempre un hombre va a votar por un hombre, y no siempre una mujer va a votar por una mujer. Lo que haría mucho más difícil que se cumpla dicho margen. 4) Resulta insuficiente decir que las mujeres tienen derecho a ocupar cargos de representación política, por el simple hecho de representar una mayor cantidad de población.

Para que se logre establecer una paridad de género en estricto sentido, en el que tanto hombres como mujeres en igual número, desempeñen cargos públicos, presupondría una sociedad en la que, de su totalidad, el cincuenta por ciento sean hombres, y el otro cincuenta por ciento mujeres, esto está claro que es una utopía. Por lo tanto, ninguna sociedad actual cumple esto a cabalidad, si bien es cierto que pueden existir sociedades un poco más equilibradas en este sentido; sin embargo, no siempre dichas sociedades favorecen a los hombres, también existen sociedades en las que la mayoría de su población son mujeres. Aunque hay que considerar a la paridad como un criterio de justicia, no de simple clasificación cuantitativa, sino cualitativa también (Machado, 2012, p. 27).

Por tanto, se puede decir que una definición acertada del criterio de paridad es el pensamiento de Miguel Alfonso Ruiz, que nos dice que el criterio de paridad debe ser entendido como “razonablemente igualitario” (Ruiz, 2011, p. 187); sin embargo, hay que dotar de contenido a esta definición, y como el mismo autor menciona no es una paridad cien por ciento igualitaria. Sino en un porcentaje cómodo dentro de la representación política, sin importar el sexo de quien

ostente el cargo público. Adicionalmente a ello, establece que se pueden jugar con ciertos porcentajes, como un mínimo de un cuarenta por ciento (40%), y el resto de un sesenta (60%), sin importar si la mayoría es hombre, o es mujer (equilibrio de género).

Otra posición acerca de la paridad es la que menciona Solanda Goyes, que define a la paridad como “el derecho a ser elegidas” (Goyes, 2014, p. 72); si bien es cierto todas las personas tienen el derecho ser elegidas, esto no implica una obligatoriedad para el votante, que elija una mujer. Lo único que se puede garantizar bajo esta consideración es que, las mujeres tengan la posibilidad de ser elegidas, mas no que efectivamente lleguen al cargo para el cuál se están postulando.

Adicionalmente a ello, hay que resaltar que la paridad es transversal, esto significa que todas las instituciones del Estado son responsables por garantizar el derecho de las mujeres dentro la representación política. En otras palabras, los Estados tiene la obligación de aplicar la paridad en todos los sentidos en los que sea posible, por medio de sus instituciones. También, cabe destacar que, el aspecto de la transversalidad de la paridad no depende del orden jerárquico de cada institución, es decir que, se debe aplicar de igual manera en cada institución estatal (Vázquez, 2019, p. 2).

Por último, es importante mencionar que la paridad se materializa cuando las mujeres llegan a los cargos de representación política, cualquiera que sea este. En otras palabras, se podría decir que la materialización de la paridad se da cuando las mujeres ocupan una concejalía, una alcaldía, una legislatura, o cualquier otro puesto de elección popular, o de una designación también. (Goyes, 2014, p. 65; Choque, 2014, p. 126).

1.2 Paridad y democracia

Como se mencionó anteriormente, la paridad se materializa al momento en que las mujeres llegan a ocupar cargos de representación política. Por tanto, hay que analizar el sistema electoral, y como después de un proceso electoral, los votos

de los electores se transforman en cargos de representación política. Al sistema electoral se lo puede definir de la siguiente manera:

“[...] comprende el conjunto de reglas que definen el modo según el cual el elector manifiesta, por medio del *voto*, su preferencia política por un partido o candidato, y la manera en la que esos votos se convierten en un *cargo público*” (Ortiz, 2020, p. 3).

De la definición anterior se deben destacar los siguientes aspectos: En primer lugar, que deben existir electores que manifiestan su voluntad a través del voto, ya sea por un partido político, o por un candidato específico. También es necesaria una oferta electoral, para que el elector pueda manifestar su preferencia. Por último, el mecanismo mediante el cual los votos, se transforman en cargos de representación política para los candidatos.

Concatenado al último punto, hay que destacar que, dependiendo del tipo de elección, se puede aplicar un determinado sistema u otro, debido a esto, cabe destacar que, a modo general, existen dos tipos de candidaturas, siendo las primeras las unipersonales, y las segundas las pluripersonales.

Las candidaturas unipersonales son aquellas en las que “se elige a una sola persona para que ejerza un cargo o dignidad de elección popular” (Torres, 2016, p. 115). Pero dicha definición carece de otro componente, que es cuando con un mismo voto se afecta a dos personas, como por ejemplo a presidente y vicepresidente, o prefecto y vice prefecto. También se trata de una candidatura unipersonal (Torres, 2016, pp. 115-116).

Respecto a las candidaturas pluripersonales, son aquellas que “se presentan en listas [...] que tienen una relación directa entre electores y elegidos” (Torres, 2016, p. 116). Dichas candidaturas se pueden clasificar en las siguientes:

“1. *Lista cerrada y bloqueada*: El elector tiene un solo voto para elegir a toda la lista, en su conjunto, estructurada previamente por un partido político o movimiento político.

2. *Lista cerrada y no bloqueada*: El elector tiene por lo menos dos votos, uno para la lista entera y otro para uno de los candidatos dentro

de la lista (*voto preferencial*); puede haber más de un voto preferencial.

3. *Lista abierta*: El elector tiene *tantos votos como escaños* a elegir y puede seleccionar a sus candidatos de una lista o entre listas, es decir, el elector puede servirse de la oferta electoral de los diversos partidos y hacerse su propia lista.” (Ortiz, 2016, p. 11)

Es importante mencionar que dependiendo de las dignidades que se elijan se pueden usar estos tres tipos de listas, dentro de las elecciones pluripersonales. Adicionalmente a ello, hay que mencionar que, para que dichos votos se transformen en cargos de representación política, se deben usar mecanismos o fórmulas matemáticas, para determinar quien llega al cargo al cual se está postulando, entre los más conocidos están el Método de D`Hondt, el método Webster, entre otros. Estos dos últimos se aplican para elecciones pluripersonales, y para las elecciones unipersonales se usan métodos tales como el de mayoría simple, mayoría absoluta, o mayoría calificada.

En cuanto a la democracia paritaria en su aspecto electoral, los artículos 65 y 116 de la Constitución tienen como finalidad garantizar la igualdad en la participación electoral de las mujeres, mediante la conformación paritaria de las candidaturas. En cuanto a los resultados electorales no hay una garantía explícita de representación igual entre hombres y mujeres.

1.3 Acciones afirmativas

Respecto a las acciones afirmativas, hay que mencionar que es un derecho de preferencia, dentro del cual se prefiere a un cierto grupo sobre otro, porque el primero ha sido tradicionalmente vulnerado. Para equilibrar una relación de poder entre estos grupos (Mújica, 2010, p. 10). Debido a esto, los Estados deben adoptar medidas para garantizar los derechos de estos grupos, y en el caso en concreto de la paridad, la protección de mujeres.

En relación a lo anterior, uno de los instrumentos internacionales más importantes es la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de

Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que en su artículo 1 establece que: “[...] ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo de que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil [...]” (CEDAW, 1979, art. 1).

El mismo instrumento internacional mencionado anteriormente, en su artículo 2 reconoce la obligación que tienen los Estados para la adopción de las acciones afirmativas, y en su artículo 4 numeral 1 establece lo siguiente:

“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a *acelerar la igualdad de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato [cursivas añadidas]” (CEDAW, 1979, art. 4)

Adicionalmente, cabe recalcar que las acciones afirmativas tienen ciertos requisitos, como ser una medida de carácter temporal, y se debe dejar de realizar esta acción cuando el fin para el cual fue creada ya se haya cumplido, tal como se vio en las características tanto de la anteriormente mencionada convención (Bayefski, 1990, p. 33).

Para María José Añón (2011, pp. 47-48), las acciones afirmativas tienen algunos elementos, entre los cuales se destacan los siguientes: 1) Que existan obstáculos en la igualdad de oportunidades. 2) Que dichas medidas sean en comparación de dos grupos que tengan diferentes oportunidades. 3) Que estas medidas se tomen de acuerdo con el contexto, es decir que dependen de las circunstancias del caso. 4) Que sean temporales por lo que se deben revisar estas medidas periódicamente.

Con relación a las acciones afirmativas, la Corte Constitucional en el Ecuador se ha pronunciado en la sentencia No. 002-13-SEP-CC, caso No. 1917-11-EP

donde se menciona lo siguiente: “la acción afirmativa se produce cuando se observa las diferencias y se favorece a un grupo de individuos de acuerdo a sus características o circunstancias sin perjudicar de ninguna manera a otros grupos” (Corte Constitucional, 2016, p. 129). Esto establece un primer requisito de las acciones afirmativas que es, que no pueden perjudicar a los otros grupos, es decir que, si se busca mejorar las condiciones de las mujeres, no por este motivo se les puede privar de derechos a los otros grupos. Un ejemplo de esto es que no se les perjudique a los hombres, o inclusive a otros grupos que también hayan sido tradicionalmente vulnerados, como lo pueden ser las personas gays o los grupos étnicos.

La misma Corte menciona cuando una medida afirmativa se justifica: “dichas acciones constituyen una violación al derecho a la igualdad y por ende un claro acto o comportamiento discriminatorio, cuando una distinción de trato carece de una justificación objetiva y razonable” (Corte Constitucional, 2016, p. 130). Aquí señala tres requisitos para las medidas afirmativas: 1) Que tengan una justificación; 2) Que sean objetiva; y, 3) Que sea razonable. Claro que las acciones afirmativas tienen su justificación en lograr alcanzar la igualdad de todos los miembros de la sociedad, el problema que nace de esto es el siguiente, quien mide dicha justificación, o cuando se considera que la acción afirmativa está justificada.

Con relación a que dicha justificación sea objetiva y razonable, se puede establecer varios criterios, el primero es que se considere objetivo en base a estadísticas, o en base a algunas de las ciencias exactas, para de alguna manera llegar a una igualdad matemática. También, se podría considerar que una acción afirmativa es objetiva siguiendo algunos de los parámetros internacionales, pero aun así se deben esclarecer sus requisitos. En el sentido de que tenga que ser razonable, puede entenderse de diversas maneras, como por ejemplo que cumplan un fin determinado, o que no se perjudique a nadie más como la misma Corte Constitucional ha establecido. El problema es que siguen siendo parámetros subjetivos, que incluso pueden llegar a estar sujetos a una interpretación, por tanto, es indispensable que se los aclare.

En cuanto a la participación de las mujeres en órganos de elección popular, los Estados que tienen sistemas constitucionales, como lo es el Ecuador, se inclinan por una *paridad de entrada* (en las candidaturas); y no en una paridad salida (en el resultado). En otras palabras, en el caso ecuatoriano, la paridad se da en un proceso previo a la asignación de cargos públicos, motivo por el cual se han adoptado mecanismos como las cuotas electorales. Sin perjuicio de que, son dos momentos diferentes, uno previo (conformación de listas); y, otro que se puede dar o no, dependiendo de los métodos de asignación de escaños a los cargos para que puedan ocupar un cargo de representación política (ostentar la dignidad pública). Por último, hay que mencionar lo siguiente, en el ideal sería que las mujeres lleguen a ocupar cargos de representación política, independientemente de cómo los votos de los electores se transformen en cargos públicos.

2 Paridad en Ecuador

En esta segunda parte, se analizarán algunos aspectos históricos de la paridad en el Ecuador, también se analiza cómo los votos de los electores se transforman en cargos públicos. Luego, se estudia la paridad en la Constitución del Ecuador, y cómo afecta a los concejos municipales, para lo cual, hay que saber cómo está conformado el concejo municipal. Por último, se procede a examinar la reforma al artículo 317 del COOTAD de febrero del 2020, en la cual se establece una obligatoriedad a los concejos municipales, de elegir al vicealcalde, dependiendo del sexo del alcalde.

2.1 Antecedentes históricos

Desde que el Ecuador retornó a la democracia, en su primer congreso no había ninguna mujer, aspecto que cambió con la ley de cuotas de 1998, en la que se obligaba a los partidos políticos a incluir un mínimo del 20% de mujeres del total de su lista de candidatos. Luego, en el año 2002 se obligó a aumentar dicha cuota hasta un 35%. Más tarde, en el 2006 se aumentó el porcentaje de la cuota, misma que llegaba hasta un cuarenta y cinco por ciento (45%). Por último, en el año 2009 se llegó a establecer la paridad en las listas (50%), como lo es en la

actualidad. La última de reforma de 2020 obliga también la paridad en el encabezamiento de listas (Ortiz, 2020, pp. 16 – 17).

Cabe mencionar que, en un inicio dichas cuotas no eran secuenciales ni alternadas, es decir que, las mujeres podían ocupar cualquier lugar dentro de la lista de candidatos, y regularmente ocupaban los últimos puestos de esta. Una vez analizado este inconveniente, se les obligó a los partidos políticos a presentar sus listas de candidatos secuencial y alternadamente. En otras palabras, se arma la lista en una relación hombre-mujer-hombre, o viceversa, es decir, mujer-hombre-mujer.

Para una mejor comprensión de lo manifestado anteriormente, hay que decir que las listas para candidatos a elecciones seccionales, es decir para alcalde y concejales, se presentan en base al sexo del candidato a la alcaldía. En otras palabras, si el candidato a alcalde es hombre, la candidata a primera concejala es mujer, su alterno hombre, el candidato a segundo concejal es hombre, y su alterno mujer, tal como se lo muestra en la Tabla 1.

Tabla 1: Lista de candidatos para elecciones seccionales (supuesto en el que el candidato a la alcaldía es hombre):

Candidato a la alcaldía: Andrés Muñoz		
Concejales		Alternos
Primero	Lizeth Morales (F)	Oswaldo Ramos (M)
Segundo	Jairo Quinche (M)	Carla Salas (F)
Tercero	Michelle Oña (F)	Alberto Vascones (M)
Cuarto	Fernando Ortiz (M)	María Ruiz (F)
Quinto	Alejandra Jimbo (F)	Moisés Gómez (M)
Sexto	Carlos Ochoa (M)	Verónica Gonzales (F)

Es importante mencionar que lo mismo pasa en caso de que la candidata a alcaldesa sea una mujer, es decir que, si la candidata a alcaldía es una mujer, su candidato a primer concejal es hombre, su alterna es mujer, y la candidata a segunda concejala es mujer, y su alterno hombre. Tal como se lo muestra en la Tabla 2.

Tabla 2: Lista de candidatos para elecciones seccionales (supuesto en el que la candidata a la alcaldía es mujer):

Candidata a la alcaldía: Lizeth Morales		
Concejales		Alternos
Primero	Andrés Muñoz (M)	Carla Salas (F)
Segundo	Michelle Oña (F)	Oswaldo Ramos (M)
Tercero	Jairo Quinche (M)	María Ruiz (F)
Cuarto	Alejandra Jimbo (F)	Alberto Vascones (M)
Quinto	Fernando Ortiz (M)	Verónica Gonzales (F)
Sexto	Carmen Villacís (F)	Moisés Gómez (M)

Tanto en la tabla 1, como en la tabla 2 se ve claramente la alternancia y la secuencialidad de cómo se conforma hoy en día las listas de candidatos para las elecciones seccionales de los cantones. Es importante mencionar que, si bien es cierto no existe obligación para los partidos políticos de presentar sus listas de candidatos en base al sexo del alcalde, es como se lo hace en la actualidad.

Resulta imprescindible mencionar que, la elección del alcalde es una candidatura unipersonal, y las candidaturas de los concejales son pluripersonales. Si bien es cierto, todos los candidatos forman parte de una misma lista, la forma en la que se les asignan dichos escaños es diferente.

Con relación a esto, es importante aclarar que el problema de representación política, al menos dentro de las elecciones seccionales, es el método con el cuál esos votos se transforman en cargos de representación política. En este sentido, hay que mencionar lo siguiente, no siempre gana quien haya sacado una mayor votación, sino que depende del sistema que se mencionó anteriormente. En la Tabla 3 se ilustra como el método de D'Hondt transforma los votos en cargos de representación política.

Tabla 3: Resultados para la elección de concejales dentro del cantón Quito:

Candidatos:	Votos	Porcentaje	Concejalía
1) Andrés Muñoz	9.123 votos	12,16%	Sí
2) Carmen Villacís	8.763 votos	11,68%	Sí
3) Michelle Oña	8.674 votos	11,56%	No
4) Jairo Quinche	7691 votos	10,25%	No
5) Fernando Ortiz	7482 votos	9,97%	Sí
6) Alejandra Jimbo	6.947 votos	9,26%	Sí

Nota: Muestra realizada con el supuesto de que existan setenta y cinco mil votos válidos dentro del Cantón Quito.

En la Tabla 3 se ve claramente que dos candidatos que tenían más votación no llegan a ocupar la concejalía; sin embargo, quienes están por debajo de ellos, tanto en votación como en porcentaje, sí llegan a ocupar una concejalía. Inclusive una persona que queda fuera de poder ocupar el cargo es mujer. Motivo por el cual las cuotas electorales, al menos en el caso ecuatoriano no bastan para que las mujeres lleguen a cargos de representación política, y en especial cuando se trata de candidaturas pluripersonales (Machado, 2012, p. 47).

Es importante mencionar, que en la Tabla 3 se mostró como se aplicaba el método de D'Hondt para la asignación de las concejalías, actualmente para las elecciones seccionales, se utiliza el método Webster, desde la reforma de febrero de 2020. Pero, anteriormente se utilizaba el método de D'Hondt para este tipo de elecciones, para poder establecer de una manera clara, cómo funciona el método de Webster, habría que esperar a que se aplique dentro de las elecciones que se utilice este método.

Respecto a las cuotas electorales, hay que mencionar que son un mecanismo mediante el cual se busca la materialización de la paridad. Adicionalmente a ello, es un mecanismo jurídico reconocido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en el artículo 3 de la Ley Orgánica Electoral y Organizaciones Políticas (LOEOP), que obliga a los partidos políticos a presentar sus listas de candidatos en la manera en la que se ilustra en las tabas 1 y 2 expuestas anteriormente.

Para finalizar lo que respecta a las cuotas electorales, es importante mencionar dos aspectos, el primero es que en la actualidad adicionalmente a las cuotas de las mujeres, se les debe aumentar una cuota del 25% de jóvenes dentro de las listas. Y el segundo aspecto es que, la Constitución, en su artículo 1, reconoce al Estado ecuatoriano como un Estado plurinacional, por tanto, se deberían garantizar cuotas y asignación de escaños a las diferentes nacionalidades que existen en el Ecuador.

2.2 Paridad en la Constitución de la República del Ecuador del 2008

La Constitución de 2008 reconoce la paridad en el artículo 61. numeral 7, en primer lugar, y luego en su artículo 65. El primer artículo citado expresa lo siguiente:

“Las ecuatorianas y los ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.” (Constitución, 2008, art. 61).

La norma constitucional transcrita menciona que hay que cumplir ciertos requisitos para poder desempeñar una función pública, y también incluye la paridad de género. Otro aspecto para tratar sería qué mecanismo de representación política utilizar, esto debido a que, si se utiliza un mecanismo democrático como el que se tiene hoy en día en el Ecuador, puede que la representación no necesariamente se vea reflejada en un porcentaje igualitario. En este sentido la idea de unos márgenes del autor Ruiz, es acertada. Por otra parte, el artículo 65 de la Carta Magna establece lo siguiente:

“El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados. (Constitución, 2008, art. 65).

En relación con la norma citada, hay que mencionar que se reconoce la paridad alternada y secuencial para las elecciones pluripersonales. Respecto a esto es importante esclarecer que la elección del alcalde es una elección unipersonal, y la de los concejales es pluripersonal. Adicionalmente a ello, se utiliza la palabra “promover”; misma que debe ser entendida de la siguiente manera, cuando se den las condiciones, se aplicara la paridad. En otras palabras, la aplicación de la paridad de acuerdo con el texto que se analiza no es directa, y depende de si en cada situación se dan las condiciones para aplicarla.

Respecto a que la paridad se debe aplicar cuando las condiciones se den, hay que hacer referencia a lo siguiente, que cuando haya un empate entre un hombre y una mujer que postulan para un mismo cargo, y tienen la misma cantidad de puntos o votos, se la prefiera a la mujer. Pero, resulta incorrecto decir que la paridad debe ser entendida en que una mujer que tenga menos votos, o una menor puntuación que un hombre, se la deba preferir a ella por aplicar la paridad.

También es importante mencionar que, existen muchos más artículos de la Constitución en los que se reconoce la paridad, tales como el artículo 116 dentro del cual se establece la paridad para las elecciones pluripersonales, también el artículo 176 que se refieren a las designaciones de servidores judiciales, así como los artículos 183, 210 que se refieren los procesos para ser jueces de la Corte Nacional de Justicia y para ser miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social respectivamente, el artículo 217 y 224, de cómo se conforma la Función Electoral, y el 434 para ser miembros de la Corte Constitucional.

2.3 Paridad en los concejos municipales

Previo a desarrollar la paridad dentro de los concejos municipales, hay que conocer que el concejo municipal está conformado por un alcalde, y por concejales elegidos por votación popular, en listas unipersonales y pluripersonales respectivamente. En el caso del alcalde es elegido por mayoría de votación, y los concejales se eligen dependiendo de la densidad poblacional de cada cantón siguiendo las reglas que ha establecido la LOEOP, en los artículos 152 y 156.

Es importante mencionar en lo que respecta a los órganos alcalde y concejo, es que son funciones diferentes, si bien se eligen dentro de una misma lista, el alcalde es función ejecutiva, y los concejales al ser miembros del concejo forman parte de la denominada función legislativa y normativa.

En relación con lo anterior, cabe destacar que, al ser funciones diferentes, cada una de ellas tiene sus propias atribuciones, y que deben complementar sus tareas dentro de la administración, y también son contrapuestas. En virtud de que, los concejales tienen la función de fiscalizar a los alcaldes, por lo que muchas veces no se toman las mejores decisiones para el cantón al que gobiernan.

Para un mejor entendimiento de la paridad dentro del concejo municipal hay que considerar el artículo 317 del COOTAD, en su segundo inciso, que expresaba lo siguiente:

“Los consejeros regionales, consejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres en donde fuere posible; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario.” (COOTAD, 2010, art. 317).

El inciso citado establecía el principio de paridad en la elección de la segunda autoridad del ejecutivo –que fue cambiado por la reforma electoral de febrero de 2020–, con lo cual se reconocía que la segunda autoridad del ejecutivo se determinaba de una manera diferente, y que por lo tanto no se elegía por votación popular. Por otro lado, hay que considerar que el principio de paridad entre hombres y mujeres se va a aplicar en donde fuere posible.

Si bien es cierto esta expresión “en donde fuere posible” puede tener diferentes interpretaciones, se debía entender que al caso concreto de la designación de vicealcalde en el sentido de que, no se limite, coarte, imposibilite, detenga, menoscabe o anule la posibilidad tanto de hombres como mujeres a ser designados como segunda autoridad del ejecutivo.

La naturaleza de la designación del vicealcalde es diferente tanto a la del alcalde, como a la de los concejales. En virtud de lo siguiente, para que alguien sea designado vicealcalde debe ser primero elegido concejal, en otras palabras, debe ocupar una concejalía dentro del concejo municipal, para lo cual se requiere que los otros miembros del cuerpo colegiado voten por alguno de sus miembros. Los que son postulados por sus propios compañeros, dentro de la sesión inaugural del cuerpo colegiado. Dicho de otra manera, el alcalde se elige de una manera, los concejales una diferente, y el vicealcalde es designado de entre los miembros del concejo municipal.

Para concluir el análisis del principio de paridad reconocido en el COOTAD, se menciona que, bajo las consideraciones anteriores el artículo 317 de dicho cuerpo normativo era correcta. Debido a que, no se limitaba, menoscababa, detenía, anulaba o coartaba el derecho tanto de hombres como de mujeres a la posibilidad de ser elegidos para la vice alcaldía. Por tanto, de esta manera se garantiza el derecho a elegir y ser elegidos de todos los miembros del concejo municipal, sin importar su sexo, o el sexo del alcalde.

2.4 Reforma al artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

El inciso segundo del artículo 317 del COOTAD fue reformado mediante el artículo 167, literal f. de Ley No. 0, publicado en el Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de febrero de 2020. Cabe destacar que su contenido sí es diferente y sus implicaciones son distintas, el artículo de dicha norma legal expresa:

“Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres, en el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma al secretario.” (COOTAD, 2010, art. 317).

Claramente en este caso ya se establece una obligatoriedad, por mandato normativo, de designar a la segunda autoridad del ejecutivo en relación con el sexo de la primera autoridad de este. Si bien es cierto, aplica tanto como para hombres como para mujeres, pero se limita el derecho a elegir y ser elegidos, porque se está condicionando la designación del vicealcalde al sexo del alcalde. Ni siquiera al propio sexo de los miembros del concejo municipal, que son quienes podrían ostentar el cargo de la vicealcaldía.

Con relación a los cargos de representación política, es pertinente mencionar que existen dos tipos de dichos cargos, los que ya hemos analizado que son los cargos por elección popular, y por otro lado están los cargos de designaciones. Los segundos son aquellos que a lo mejor una autoridad con un mayor rango jerárquico decide quien ocupa dicho cargo, por ejemplo, el presidente de la republica que elige sus ministros de Estado. También hay que enunciar que las

vice alcaldías tienen estos dos componentes, más adelante se desarrollará a profundidad esta idea.

Si bien es cierto tanto el COOTAD, como la LOEOP incentivan a una participación paritaria, hay que recordar cual es el ámbito de aplicación de cada uno de estos cuerpos normativos. El primero siendo el que regula aspectos relacionados con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cualquier nivel de gobierno, y el segundo el que regula la materia electoral a nivel nacional. Motivo por el cual se desarrolló previamente los tipos de cargos de representación política dentro del país.

3 Problemas de la aplicación de la paridad dentro de la designación del vicealcalde

En la última parte de este trabajo, se estudia el procedimiento parlamentario para la designación del vicealcalde dentro del concejo municipal, de acuerdo a las reglas del COOTAD. También, se analizan algunos problemas que acarrea que la designación de la segunda autoridad del ejecutivo sea diferente, tanto a la del alcalde, como a la de los concejales. Después, se procede a estudiar los dos casos específicos de los cantones Cuenca y Quito, en virtud de que, en estos dos cantones se presentaron acciones judiciales, y se obtuvieron decisiones contradictorias. Finalmente, se procederá a hacer un balance entre las dos sentencias, debido a que en ambos casos, hace falta un análisis más profundo en lo que respecta a la paridad de género.

3.1 Procedimiento parlamentario de la designación del vicealcalde

Es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 316 del COOTAD existen cuatro tipos de sesiones de los concejos municipales a saber: 1) sesión inaugural; 2) sesión ordinaria; 3) sesión extraordinaria; y 4) sesión conmemorativa. Solo se procederá a analizar el procedimiento parlamentario de la sesión inaugural debido a que es la sesión en la que se designa al vicealcalde, como segunda autoridad del ejecutivo dentro del concejo municipal. Se procede

a explicar el procedimiento parlamentario de la sesión inaugural de los concejos municipales.

En primer lugar, el alcalde electo convoca a los concejales a la sesión inaugural, conjuntamente con el orden del día, donde constan algunos puntos sobre los cuales se tiene que decidir el concejo municipal. Entre los más importantes están la designación de la segunda autoridad del ejecutivo, en este caso del vicealcalde, qué día y hora se van a reunir para las sesiones ordinarias, designación del secretario del concejo, entre otros.

Una vez hecha la convocatoria a la sesión inaugural del concejo municipal, en el lugar y fecha que se estableció en la convocatoria, concurren los miembros del concejo municipal, se procede a declarar instalada la sesión inaugural. Después se procede a la constatación del quórum para que sea válida la sesión, y se procede a leer los puntos del orden del día, siendo el primer punto sobre el cual se debe pronunciar el cuerpo colegiado, la designación de su segunda autoridad, de acuerdo al artículo 317 incisos primero y tercero del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

A la segunda autoridad del ejecutivo se la designa en este punto de la siguiente manera, un concejal nomina, de entre sus compañeros, como candidato para ser la segunda autoridad, o puede considerarse él mismo (no hay prohibición legal de hacerlo, pero en la práctica no se lo realiza de esta manera). Una vez que alguien postula a un candidato para que sea designado, otro integrante del concejo debe apoyar esa postulación, para de esta manera formalizar la candidatura, proceso que se repite hasta que queden varios candidatos, con postulaciones secundadas. Regularmente queda un mínimo de dos postulantes, y después los integrantes del concejo votan por quien creen que debe ser designado vicealcalde.

En el caso de que solo haya un postulante secundado, se entiende que es designado como la segunda autoridad del ejecutivo. En el caso de que haya dos candidatos con igual número de votos, es decir que están empatados, quién se encarga de resolver esta controversia es el alcalde, debido a que tiene voto dirimente en los casos de empate. Dentro de este apartado no se toman en

cuenta los otros puntos del orden del día, debido a que son irrelevantes para efectos del presente ensayo.

Cabe precisar que este es el procedimiento parlamentario de los concejos municipales en un aspecto muy general. En virtud de que algunos concejos municipales pueden tener ciertas variantes, como por ejemplo aprobar algunas cosas con mayoría calificada, dependiendo de la normativa vigente dentro de cada jurisdicción cantonal.

3.2 Problemas de la designación del vicealcalde

Como se mencionó anteriormente, el vicealcalde no se elige de la misma manera que el alcalde, ni de la misma manera que los concejales, lo cual acarrea los siguientes inconvenientes tanto en los aspectos de gobernabilidad, como en los aspectos referentes a la paridad.

El primer aspecto es que para poder ser designado vicealcalde se debe contar con el respaldo de los miembros del concejo municipal, y en caso de que un miembro del cuerpo colegiado no lo tenga, no se debería obligar al concejo a elegir a un miembro que no tiene dicho respaldo. Por tanto, puede que su segunda autoridad no haya sido electa ni popularmente, ni tenga un respaldo político de por medio (El Comercio, 2019).

Adicionalmente a ello, se genera un problema respecto a la sucesión en caso de ausencia del alcalde, debido a que, los ciudadanos no lo han elegido democráticamente, por tanto, no tienen certeza de quien reemplazaría a la primera autoridad del ejecutivo. Esto es independientemente de que los electores, en teoría le dan el poder al concejo para que realice la designación de su segunda autoridad.

También, puede que, dependiendo del caso, genere un problema de gobernabilidad, en el sentido de que, podrían bloquearse al momento de tomar decisiones importantes para su cantón. Esto es debatible, en virtud de que, el vicealcalde reemplaza al alcalde en caso de ausencia temporal o definitiva, y el ser designado vicealcalde no quita la calidad de concejal del miembro que ganó

la designación. Por esto hay que hacer énfasis en que, de acuerdo al caso, esto podría llegar a pasar.

Por último, es importante mencionar que la paridad tiene una influencia directa en el ejercicio de derecho a voto, tanto de los miembros del concejo, como en el voto del alcalde en caso de empate. Esto en virtud de que, el alcalde tiene voto dirimente en caso de empate en alguna de las votaciones. Y respecto a los votos de los miembros del concejo municipal, se limita debido a que, solo se puede elegir a alguien del sexo opuesto del alcalde. Por último, se puede decir que, con la reforma de febrero del año 2020 del COOTAD, se vulnera la igualdad en los derechos de participación de los miembros del concejo, que son del mismo sexo del alcalde. Puesto que, no pueden ser designados como la segunda autoridad del ejecutivo dentro del concejo municipal.

Debido a todas estas consideraciones, se puede decir que la reforma del artículo 317 del COOTAD, no soluciona el problema de la paridad en la designación del vicealcalde. Para solucionar todos estos problemas resultaría importante mencionar que la reforma resultaba más útil, y que solucionaba todos estos problemas, era que se elija tanto a alcalde, como vicealcalde en binomio, tal como lo es para presidente y vicepresidente, y para prefecto y vice prefecto.

3.3 Caso del cantón Cuenca

Solo se analizará lo que resulte pertinente al principio de paridad, para lo cual hay que saber que el concejo municipal de Cuenca está conformado por su alcalde, el señor Pedro Palacios, y por quince (15) concejales, de los cuales dos (2) son mujeres, dando un total de dieciséis (16) miembros. Dentro del proceso signado con el número 01204-2019-04170, y el juez fue el Dr. Luis Alberto Guerrero.

Lo más destacable del caso de este cantón, es que el juez que resolvió lo acción de protección consideró que la interpretación del artículo 317 del COOTAD, previo a la reforma que se mencionó anteriormente, la parte que hacia la referencia a que la paridad se aplicaría en “en la medida de lo que fuere posible”;

se debía interpretar de la siguiente manera: “No sería posible designar a una mujer como vicealcaldesa únicamente en el caso de no existir mujeres concejales” (Guerrero, 2019). Por lo tanto, se vulneró constitucionalmente un derecho a las dos concejales que forman parte de este concejo cantonal. El juez mencionado anteriormente, en su sentencia dijo lo siguiente:

“Que en el caso del cantón Cuenca, este compartir del poder, toma de decisiones y funciones públicas con una mujer, es perfectamente posible, pues dos mujeres han sido elegidas concejales, por tanto, es necesario una acción afirmativa que permita que de entre ellas, se nombre a la segunda autoridad de ejecutivo del GAD Municipal de Cuenca, y con ello se proteja, respete, garantice y realice el derecho a la igualdad material con un enfoque o criterios de equidad y paridad de género [...]” (Guerrero, 2019).

Esgrimiendo el argumento anterior, hay que recalcar que tiene dos fallas, la primera que ya se hizo mención anteriormente, que es la interpretación de la frase “en la medida de lo que fuere posible”; no se debe interpretar de esta manera, sino en el sentido de que no se limite la posibilidad de las dos concejales a ser designadas como segunda autoridad del ejecutivo.

El segundo punto en el que falla la sentencia es que si bien es cierto puede ser que existan concejos municipales en los que no haya mujeres concejales, esto no está bien, por lo que quien haya decidido la acción de protección bajo este argumento, debe darse cuenta de que no es un aspecto jurídico, ni de vulneración de derechos, sino un aspecto cultural. Sin embargo, se decidió conceder la acción de protección.

3.4 Caso del cantón Quito

Al igual que en el caso anterior, aquí se analizará lo que respecta específicamente a la paridad, para poder lograr un mejor análisis debemos saber que el concejo de Quito está conformado por el alcalde, el señor Jorge Yunda, y

por veintiún concejales (21); de los cuales ocho (8) son mujeres, dando un total de veintidós (22) miembros.

Respecto a este caso, dentro del proceso signado con el número 17985-2019-00626, dentro el cual la jueza fue la Dra. Cecilia Elizabeth Duarte Estévez, hay algunas consideraciones importantes, siendo quizás la primera y más relevante es que quien resolvió la acción de protección fue la ya mencionada jueza, basando su decisión en los siguientes argumentos:

Respecto a la igualdad, que las accionantes argumentaron que se les había vulnerado, la jueza manifestó lo siguiente:

“IGUALDAD MATERIAL: Es promover la igualdad real de lo solicitado por el accionante, para lo cual se debe examinar las condiciones diferentes que nos determina el tercer inciso del numeral 2 del Art. 11 CRE, para esto se debe determinar cuáles son las situaciones que han variado en relación a la discriminación que aduce el accionante en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las personas, en la sesión inaugural del Concejo Metropolitano de Quito, de fecha 16 de mayo del 2019, para que se le haya dado un trato distinto [...]” (Duarte, 2019)

En esta parte cabe hacer una precisión, referente a la igualdad formal, y a la igualdad material. La primera hace referencia a que todos somos iguales ante la ley; y, la segunda hace referencia a la igualdad en cuanto las posibilidades económicas, sociales y culturales de acuerdo al artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador. En este sentido, es importante decir que, a lo que quería hacer referencia la jueza, es a la igualdad formal, mas no a la igualdad material, bajo las consideraciones mencionadas anteriormente.

En otras palabras, de acuerdo con el criterio de la jueza, no se evidenció un trato ya sea discriminatorio, o diferenciado hacia las concejalas dentro de la sesión inaugural del concejo municipal de Quito. Adicionalmente, la jueza estableció que:

“[...] la responsabilidad democrática de participación en la toma de decisión política, con la legitimidad del sistema representativo, en la que se llevó con una deliberación pública, discusión argumentativa, racional e informada. No se ha justificado por el accionante un trato distinto, que requiera garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las concejalas [...]” (Duarte, 2019).

Es decir que, a todos los miembros del concejo dentro del procedimiento de la designación de la segunda autoridad del ejecutivo, se les dio el mismo trato. Por tanto, no hacía falta un mecanismo de protección para el goce y ejercicio de los derechos de las concejalas que no fueron designadas. También, resulta importante mencionar que, la jueza consideró que la actuación del concejo municipal del cantón Quito, está legitimada, en razón de que todos los integrantes del concejo municipal (tanto alcalde como concejales) fueron electos democráticamente.

Algo muy importante que manifestó la jueza, es lo siguiente: “no ha existido violación clara y concreta de derechos constitucionales” (Duarte, 2019). En este sentido, resulta importante mencionar que, a criterio de la jueza, no estaban exigiendo un derecho, debido a que no hubo una vulneración del mismo como tal. Por último, también dijo lo siguiente:

“Análisis de la real existencia de la vulneración de los derechos constitucionales y solo en el caso de que NO se encuentra la vulneración a dichos derechos se puede determinar que la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido es la JUSTICIA ORDINARIA.” (Duarte 2019)

En otras palabras, la vía correcta de impugnación judicial de la designación del vicealcalde no era mediante una acción constitucional, sino mediante una acción ordinaria, en este caso, una acción contenciosa administrativa. Esto sin perjuicio de que, también se pudo haber impugnado la decisión ante el propio concejo, mediante una impugnación administrativa.

En base a todos esos argumentos la jueza decidió desestimar la acción de protección, lo cual es correcto. Sin perjuicio de aquello, no hizo un ejercicio de ver cómo se debe aplicar la paridad, o sus las implicaciones dentro de un cuerpo colegiado, o de los cargos de representación política en general, no solo en dentro de los concejos municipales.

3.5 Blance de los casos de estudio

Como se mencionó anteriormente, en ambos casos de estudio, los jueces no hicieron un análisis más profundo con relación a la aplicación de la paridad de género con respecto a la designación de vicealcalde, y tampoco sobre el alcance de la paridad en la Constitución 2008. Sobre esto se puede señalar lo siguiente:

1) La Constitución de la República del Ecuador de 2008, reconoce a la paridad, como principio, en los artículos 61 numeral 7, 65 y 116 en lo que se refiere a las elecciones pluripersonales. En este sentido, ninguno de los jueces que resolvieron los casos de estudio, hicieron la distinción de la paridad como principio, es decir, como un mandato de optimización.

2) También, no se establece una diferencia clara entre los dos órganos que conforman el concejo municipal, mismos que son la alcaldía, y los concejales dentro del seno del concejo. Resulta importante mencionar esto, debido a que, los concejales, solo tienen relevancia al momento de conformar el concejo. Por tanto, dentro de la designación de vicealcalde, un concejal que quiere ser designado como segunda autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, se debe a que puede reemplazar al alcalde en caso de ausencia temporal o definitiva, de acuerdo a los artículos 61 y 62 del COOTAD, donde adicionalmente se establece que dicha designación no les quita su calidad de concejal.

3) Adicionalmente a ello, hay que establecer dos momentos dentro de la aplicación de la paridad, debido a que, en el Ecuador se reconoce un modelo paritario de entrada, y no de salida. La paridad se materializa al momento de presentar las candidaturas. Pero, no garantiza que las mujeres lleguen a los cargos para los cuales están postulando; sin embargo, ninguno de los jueces

analiza los procesos previos para la conformación del cuerpo colegiado, ya sea tanto en la Constitución de la República, como en la LOEOP. En relación con esto, tampoco se consideran más artículos a parte del 317 del COOTAD.

4) Ninguno de los jueces hace un ejercicio de interpretación de la paridad dentro de la Constitución, ni de los demás cuerpos normativos. Para esto, hay que mencionar que la Constitución en su artículo 429 establece que el máximo órgano de interpretación constitucional en el Ecuador es la Corte Constitucional. En este sentido, apenas los jueces supieron que en un caso se falló de una manera diferente, debieron haber expedido una consulta acerca de la interpretación del artículo 317 del COOTAD a la Corte Constitucional, para que esclarezca su correcta aplicación.

5) Sumado a todo esto, también hay que mencionar lo siguiente, ninguno de los magistrados realiza un ejercicio de distinguir cual es la naturaleza jurídica de la designación de la segunda autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal. En este sentido, la designación del vicealcalde tiene un componente electoral, y un componente administrativo. Y una vez entendido estos dos aspectos, se podría precisar la manera correcta de impugnar dicha designación. Independientemente de que, la jueza en el caso de Quito, dijo que se debía impugnar esa decisión en la justicia ordinaria, no realizó este ejercicio de distinguir todos estos elementos.

6) Debido a que existieron decisiones contradictorias dentro de casos análogos, llevo a que la Corte Constitucional seleccione estos casos, para una correcta aplicación de la paridad dentro de la designación de vicealcaldes. Pero, aquí cabe hacer dos precisiones, que ya no haría falta el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en razón de que, la reforma de febrero del 2020 al inciso segundo del artículo 317 del COOTAD, si bien no soluciona el problema de fondo, ya no existe una posibilidad de interpretación. La segunda precisión, es que la Corte Constitucional decidió seleccionar estos procesos, pero es por un pedido del defensor del pueblo Freddy Carrión Intriago, es decir, no es por iniciativa propia de la Corte Constitucional (El Comercio, 2019).

4 Conclusiones

De la investigación realizada se extraen las siguientes conclusiones.

1) La paridad no se puede exigir en estricto sentido, o de una manera en la que, el reparto de los puestos de representación política sea exactamente igualitario entre hombres y mujeres. Por tanto, es acertado que se puedan jugar con los márgenes del 40%-60%; sin importar a que sexo, favorezca la mayoría dentro de esos márgenes.

2) La paridad es correcta; sin embargo, no por cumplir con ella, se puede obligar al elector a votar por alguien que considera que no lo representa. Esto en virtud de que, para que se materialice la paridad, depende de dos aspectos, el primero es la preferencia del elector, y el segundo del método mediante el cual se asignen los escaños para las dignidades que se eligen por votación popular.

3) En lo que respecta a las acciones afirmativas, hay que mencionar que son un mecanismo para proteger derechos de los grupos tradicionalmente vulnerados. Pero, hay que considerar que sí deben tener requisitos, y sería mejor que se los establezca de una manera clara, para no afectar los demás miembros de la sociedad.

4) Las cuotas electorales son un mecanismo mediante el cual se hace efectiva la paridad, y que actualmente están bien estructuradas en el Ecuador. Pero, su problema no radica en el porcentaje, sino en los métodos que se utilizan para asignar los escaños a las dignidades públicas.

5) La paridad reconocida en el COOTAD antes de la reforma de 2020 era correcta, debido a que no condicionaba la designación del vicealcalde al sexo del alcalde. Sumado a esto, garantizaba la igualdad material de todos los miembros del concejo municipal, ya que todos tenían las mismas posibilidades de participar, y de ser designados como la segunda autoridad del ejecutivo.

6) La solución para que se materialice la paridad dentro de la designación de la segunda autoridad del ejecutivo del concejo municipal, hubiera sido que se elijan en binomio, con una candidatura unipersonal. Así como sucede en las elecciones

para presidente y vicepresidente, y para prefecto y vice prefecto. No es correcto que la reforma de 2020 obligue a que se elija a una mujer, ese no es el concepto de paridad de la Constitución.

7) El hecho de que un miembro del concejo municipal sea designado como vicealcalde, no le quita su calidad de concejal. Por tanto, la concejalía al ser un cargo de representación política, ya se encuentra materializada la paridad. En este sentido, si se quiere materializar la paridad en la designación del vicealcalde, debería ser bajo dos consideraciones: 1) Que no se impida a ninguna mujer participar en dicha designación; y 2) En caso de empate, el alcalde con su voto dirimente prefiera a la postulante mujer.

8) La naturaleza jurídica de la designación del vicealcalde, es *sui-generis*, debido a que tiene un componente electoral, que es previo, y un componente administrativo que es al momento de la propia designación. Por tanto, si un miembro del concejo no estuvo de acuerdo con la designación, pudo haberlo impugnado ya sea en vía administrativa, ante el propio concejo; o en vía judicial mediante una acción contenciosa administrativa, y no mediante una garantía jurisdiccional, como en los casos que se analizaron, mediante una acción de protección.

9) Que se cambie la decisión del concejo municipal, de quien ellos designaron como la segunda autoridad de su ejecutivo, mediante una acción judicial, genera un problema de legitimidad. Puesto que, las decisiones del cuerpo colegiado gozan de legitimidad democrática, no así la decisión de un juez. En otras palabras, los electores le dan al concejo la atribución de elegir a quien ellos consideren como vicealcalde, independientemente del método por el cual se asignan los escaños para las dignidades públicas.

Referencias

- Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. ÍCONOS 52, 145 – 162.
- Añón, M. (2001). Igualdad, Diferencias y Desigualdades. México D.F.: Distribuciones Fontanamara.
- Archenti, N. (2011). La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. Santiago de Chile: CEPAL.
- Asociación de Municipalidad del Ecuador, (2000). Guía para los Alcaldes y Concejales. Ecuador: Asociación de Municipalidades del Ecuador.
- Bareiro, L. (2007). Representación política de las mujeres. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Coomps.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (pp. 679 – 692). México, D. F.: Foro de Cultura Económica.
- Bayefski, A. (1990). El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional. Human Rights Law Journal, Vol. 11, No 1-2, pp. 1 – 34.
- Blanco, T. (2007). Fórmulas electorales. Una aplicación práctica. EAN, 59, 137 - 154.
- C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación). (1958). Recuperado el 29 de abril de 2020 de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111
- Choque, M. (2014). De las Cuotas de Paridad: el caso del Ecuador. En B. Llanos (ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando del sistema político en América Latina Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica* (pp. 121 – 176). Perú: IDEA Internacional.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.* (2010). Registro Oficial 303, Suplemento, de 19 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador.* (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Recuperado el 29 de abril de 2020 de: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. (1965). Recuperado el 29 de mayo de 2020 de: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. (1960). Recuperado el 29 de abril de 2020 de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (1979). Recuperado el 29 de abril de 2020 de: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_todas_las_formas_de_Discriminacion_contra_la_Mujer.pdf
- Corte Constitucional. (2016). Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional (Periodo noviembre de 2012 – noviembre de 2015). Quito: Corte Constitucional.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). Recuperado el 29 de abril de 2020 de: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- El Comercio (2019). Defensoría del Pueblo acude a la Corte Constitucional por pronunciamiento sobre paridad de género. Recuperado el 28 de julio de 2020 de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/defensoria-corte-constitucional-paridad-genero.html>. Si está pensando en hacer uso del mismo, por favor, cite la fuente y haga un enlace hacia la nota original de donde usted ha tomado este contenido. ElComercio.com
- El Comercio (2019). Sondeo: 2 945 usuarios de EL COMERCIO no apoyan la acción de protección de la Defensoría por la Vicealcaldía de Quito. Recuperado el 28 de julio del 2020: <https://www.elcomercio.com/actualidad/sondeo-accion-proteccion-defensoria-vicealcaldia.html>. Si está pensando en hacer uso del mismo, por favor, cite la fuente y haga un enlace hacia la nota original de donde usted ha tomado este contenido. ElComercio.com
- Goyes, S. (2010). La igualdad real como principio normativo y la paridad como derecho: El caso de Ecuador. *La democracia de ciudadanía*, 220 – 227.
- Goyes, S. (2014). De las Cuotas de Paridad: el caso del Ecuador. En B. Llanos (ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando del sistema político en América Latina Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica* (pp. 47 – 120). Perú: IDEA Internacional.
- Ley Orgánica Electoral y Organizaciones Políticas*. (2009) Registro Oficial 578, Suplemento, de 27 de abril de 2009.

- Machado, M. (2012). De las cuotas a la paridad: avances y límites del derecho a la participación política de las mujeres en el Ecuador. Cuenca: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ortiz, R. (2016). Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador. En R. Ortiz (ed.). *Reforma electoral en el Ecuador. Estudio sobre el sistema electoral para la Asamblea Nacional y sobre el voto electrónico* (pp. 7 – 38). Quito: Universidad de las Américas.
- Ortiz, R. (2020). Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad. Quito: Universidad de las Américas (por publicar).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Recuperado el 29 de abril de 2020 de: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (1966). Recuperado el 29 de abril de 2020 de: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf
- Palmeieri, S. (2011). Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de las buenas prácticas. Suiza: Unión Interparlamentaria.
- Peralta, A. (2005). Ley de cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador. *Revista IIDH Vol. 42*, 377 – 405.
- Ruiz, A. (2011). Sobre las cuotas electorales para la igualdad de las mujeres. En M. Juárez (coord), *Acciones Afirmativas* (pp. 177 – 194). México: Consejo Nacional Para Eliminar la Discriminación.
- Sentencia Acción de Protección, Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, proceso No. 01204-2019-04170. Recuperado el 26 de mayo de 2020 de: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>
- Sentencia Acción de Protección, Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, proceso No. 17985-2019-00626. Recuperado el 26 de mayo de 2020 de: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>
- Soria, B. (2007). *Diccionario Municipal Peruano*. Lima: Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM).
- Torres, K. (2016). Las barreras del sistema electoral legislativo a la paridad de género. En R. Ortiz (ed.d). *Reforma electoral en el Ecuador. Estudio sobre el sistema electoral para la Asamblea Nacional y sobre el voto electrónico* (pp. 97 – 162). Quito: Universidad de las Américas.

Vásquez, L. (2019). Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación. México: Instituto Belisario Domínguez.

Zúñiga, Y. (2005). Democracia paritaria: De la teoría a la práctica. Valdivia Vol. XVIII – No. 2, 131 – 154.

