La Defensoría del Pueblo en el camino para la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia política contra las mujeres

Defensoría del Pueblo
ECUADOR
Tierra de derechos

Defensoría del Pueblo
ECUADOR
Tierra de derechos

La Defensoría del Pueblo en el camino para la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia política contra las mujeres

2020

Con el apoyo de:

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Unión Europea para
FRONTERANORTE
territorio de
DESARROLLOYPAZ

Freddy Vinicio Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador

Zaida Elizabeth Rovira Jurado
Vicedefensora

Cristhian Bahamonde Galarza
Secretario General Misional

Tatiana Ordeñana Sierra
Coordinadora general de Producción Especializada de Gestión del Conocimiento e Investigación

Marianela Maldonado López
Coordinadora general de Prevención y Promoción de Derechos Humanos

Harold Burbano Villarreal
Coordinador general de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Elaboración
Defensoría del Pueblo de Ecuador
Dayana Avila Benavidez
Marianela Maldonado López
Belén Vásconez Rodríguez

Fundación Haciendo Ecuador
Mónica Banegas Cedillo
Directora Fundación Haciendo Ecuador

Revisión editorial
Dirección Nacional de Administración del Conocimiento
Daniel Ricardo Ruiz Calvachi
María Dolores Vasco Aguas
Ruth Llumipanta Viscaino
María Belén Gómez Salgado

Avenida Juan León Mera
N21-152 y Roca
Quito, Ecuador.

www.dpe.gob.ec

ISBN
978-9942-8745-8-0

Diseño de portada y diagramación
Dirección de Comunicación e Imagen Institucional

SEGUNDA EDICIÓN
2020

Quito-Ecuador

Este documento fue financiado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania y la Unión Europea en el marco del Programa Europeo Frontera Norte Territorio de Desarrollo y Paz / Programa Apoyo a Comunidades de Acogida de Refugiados y Migrantes en Zonas Fronterizas de Colombia, Ecuador y Perú, SI FRONTERA. Las ideas y las opiniones contenidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de las autoras, y no representan necesariamente la posición de los financiadores.

Este libro puede ser copiado y difundido por medios mecánicos, electrónicos, digitales y todos aquellos posibles, siempre y cuando se atenga a no alterar los contenidos, no lucrar y se refiera en todo momento a los créditos de autoría y créditos editoriales.

Presentación.....11

Introducción 15

Capítulo 1
La paridad en procesos electorales de autoridades en los gobiernos autónomos descentralizados: una lucha promovida por la Defensoría del Pueblo de Ecuador.....19
1. Contexto.....21
2. Evolución de los derechos de participación..... de las mujeres.....22
3. Paridad: desarrollo normativo.....29
3.1 Ley de cuotas como antesala de la constitucionalización de la paridad.....29
3.2 Constitucionalización de la paridad.....32
3.2.1 Paridad en la participación política 35
3.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....38
4. El rol de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de las concejalas.....40
4.1 Competencias de la Defensoría del Pueblo a nivel normativo 41
4.2 Origen de las acciones de protección planteadas.....43
4.3 Acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.....47
4.3.1 Inicia la lucha: acciones presentadas.....48
4.3.2 Cantones que incumplen el principio de paridad .51
4.3.3 Cantones en los que se presentó acción de protección 51
4.3.4 Casos ganados en primera instancia.....56
4.3.5 Casos perdidos en primera instancia 58
4.3.6 Casos ganados en apelación 60
4.3.7 Casos perdidos en apelación.....61

4.3.8 Designación de vicealcaldías en atención
al principio de paridad 63
4.4 La Defensoría y la activación del proceso de
selección de sentencias ante la Corte Constitucional 65
4.4.1 Proceso de selección 65
4.4.2 Solicitud de selección de casos por la Defensoría . 68
Primer caso: cantón Santa Clara
(negado en primera instancia, aceptado en apelación) .. 69
Segundo caso: cantón Mejía
(aceptado en primera instancia, negado en apelación) .. 72
Tercer caso: cantón Yantzaza
(negado en primera instancia y apelación) 73

Capítulo 2
La Función Judicial y el principio de paridad en el ejercicio
de los derechos políticos: análisis del litigio estratégico en
la realidad ecuatoriana 77
1. Ninguna norma o política es neutra al género:
si somos la mitad, merecemos paridad: 79
2. Función Judicial e igualdad de género en Ecuador:
territorios aún en disputa 82
3. El derecho como una ciencia patriarcal 83
4. La importancia de incorporar el enfoque de género
en la práctica judicial 85
4.1 Sentencia dentro del caso N.° 17985-2019-00626
referente al Distrito Metropolitano de Quito 87
4.2 Sentencia dentro del caso N.° 01204-2019-0417
referente al cantón Cuenca 93
4.3 Sentencia dentro del caso N.° 161712019-00007
referente al cantón Santa Clara, provincia de Pastaza 101
5. Argumentos transversales que vulneran los derechos
de las mujeres en las sentencias expuestas 108

5.1 La igualdad de género contempla una obligación de medio y no de resultado 109
5.2 Los derechos de las mujeres tienen una dimensión constitucional y una protección reforzada 112
5.3 Los Gobiernos municipales: el principio de autonomía (machista) pesa más que el principio de igualdad y no discriminación.....115
5.4 La Procuraduría está para defender al Estado (al patriarcado) y no para garantizar derechos.....118

Capítulo 3
La lucha por la paridad: historias y voces de mujeres 121
Algo de historia.....123
1. Nelly Guachilema: "las mujeres somos capaces de transformar nuestro pueblo" 127
2. Estefanía Montúfar: "no podemos esperar que los varones nos den luchando" 129
3. Marisol Peñaloza: "esto no para y luego estarán mis hijas, mis nietas y las hijas de nuestros compañeros también" 132
4. Silvana Lara: "a esas personas que piensan que las mujeres valemos menos por ser mujeres, hay que irles ubicando también" 135
5. Mayra Tasipanta: "yo ya no tengo miedo" 138

Capítulo 4
La desigualdad de género y violencia política contra lideresas de gobiernos locales de Ecuador: aportes desde el Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer para construir una nueva definición de poder 149
Introducción.....153
¿Reformas inclusivas? 154
A pesar de las reformas.....155

Otra causa: la violencia política de género 158
Cinco elementos para reconocer la violencia política de género 159
El monitoreo de la violencia política de género en Ecuador ... 163
Nuevas reformas para la paridad 168
Por la paridad de género y la efectiva participación política de las mujeres 171
El Primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer 171
Conclusiones 172
Lista de referencias 174

Conclusiones
Los caminos hacia la igualdad dejan retos y compromisos por cumplir 177

Lista de referencias 183

Anexos 193

La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano.

Las mujeres representarán más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones.

Las mujeres representan la mitad de las inteligencias y de las cualificaciones de la humanidad y su infrarrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para la sociedad en su conjunto.

La infrarrepresentación de las mujeres en los puestos de decisión no permite tomar plenamente en consideración los intereses y las necesidades del conjunto de la población.

Una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres.

Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones,
Atenas, 1992.

Presentación

El protagonismo de las mujeres en los procesos de lucha por las libertades y derechos en Ecuador ha sido poco reconocido en nuestra historia. La participación de las "Tres Manuelas", Manuela Sáenz, Manuela Cañizares y Manuela Espejo en la gesta independentista; el inicio del sufragio femenino con Matilde Hidalgo Navarro en 1924; el primer sindicato de mujeres en la fábrica "La Internacional" en 1933; la lucha indígena de Tránsito Amaguaña y Dolores Cacuango; que, entre otros hitos, abrieron el camino para que nuestra Constitución declare de manera expresa la igualdad material y la equidad entre mujeres y hombres.

Así, producto de estas luchas y de las miles de mujeres que las han sostenido, desde el 2008 la paridad es un principio constitucional, y la misma norma suprema establece, en el artículo 65, que: "El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos".

Únicamente con la garantía de los derechos de igualdad y no discriminación será posible construir un país justo y democrático, que se fortalezca a través de una participación ciudadana que incluya a todas las voces; más aún si las mujeres representan el 50,03 % de la población, proporción que debería ser respetada en los espacios de toma de decisiones, tanto en los cargos públicos como privados, como una condición indispensable si queremos desarrollarnos en una sociedad inclusiva e igualitaria.

En cumplimiento a nuestro mandato de promover, divulgar y proteger derechos, en el 2019 impulsamos un proceso de con-

trol sobre la paridad en los concejos municipales del país, el cual reveló una cifra alarmante: a pesar de la norma vigente desde el 2008, apenas el 38,91 % de cantones respetaban el principio constitucional de la paridad de género en Ecuador.

La Defensoría del Pueblo presentó acciones de protección en 89 cantones del país, con el fin de que se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad –con criterios de equidad y paridad de género– en la participación política de las mujeres; y la vulneración de los principios constitucionales e inobservancia de instrumentos internacionales de derechos humanos.

De las acciones presentadas, se evidenciaron casos en los que el sistema de justicia reconoció la vulneración de derechos establecida en la acción judicial, y determinó la designación inmediata de una vicealcaldesa, pero también hubo otros casos, en los cuales juezas y jueces interpretaron la norma como una mera formalidad y no como un componente sustancial del sistema político democrático.

Por ello, la Defensoría del Pueblo, en uso de sus atribuciones y competencias, solicitó al máximo organismo de justicia constitucional que emita una sentencia vinculante en el tema de paridad con el fin de que el sistema de justicia ecuatoriano asuma su papel en la garantía de los derechos de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, es importante denunciar la violencia política como uno de los obstáculos más graves para la participación de las mujeres. Hemos constatado que se trata de una violencia que se incrementa de manera proporcional a la lucha de las mujeres por alcanzar los espacios de poder históricamente asignados a los hombres.

Por ello, a través de esta publicación, además de presentar lo que ha significado este proceso de defensa de la igualdad material, y aportar a su comprensión, también queremos reconocer y valorar la valentía de las concejalas que, en todo el país, han mantenido firme su convicción por la reivindicación de sus derechos.

La Institución Nacional de Derechos Humanos reitera su compromiso con la defensa de los derechos humanos y continuará impulsando, desde todos sus espacios de trabajo, el respeto a la igualdad y no discriminación como un principio fundamental de la democracia.

Freddy Carrión Intriago

Defensor del Pueblo de Ecuador

Introducción

Las luchas impulsadas y sostenidas por los movimientos de mujeres en el ámbito mundial, regional y nacional en las últimas décadas han permitido que en la actualidad se hayan disminuido las brechas de acceso a espacios públicos, comunitarios y de decisión política.

Como se evidenciará a lo largo de la presente investigación, el cambio –tanto normativo como de política pública en la materia– ha sido superficial y poco efectivo en el objetivo de alcanzar igualdad real para las mujeres que han decidido aportar a la sociedad a través de una carrera política. En este sentido, se demostrará que existe un desconocimiento amplio por parte de las autoridades, sobre los estándares constitucionales e internacionales relacionados con el derecho a la prohibición de discriminación en razón de género y el derecho a la participación política de las mujeres.

En este orden de ideas, el trabajo que se presenta a continuación partió de la hipótesis confirmada de que las mujeres concejalas sufren discriminación en el acceso a las vicealcaldías a escala nacional, cuando la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado es un hombre. Es así que, durante el proceso de construcción de la línea base, en agosto de 2019, de los 221 concejos municipales a escala nacional, únicamente 86 cumplían con la normativa que obligaba a la aplicación del principio de paridad.

Este hallazgo inicial desencadenó un proceso de investigación-acción promovido directamente por la Defensoría del Pueblo. Este método cualitativo de intervención para el cambio se convirtió en el más idóneo para lograr el objetivo esperado, es decir, develar la situación actual en cuanto a la garantía y ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en Ecuador, pero a la vez incidir

en el diseño y cambio de instrumentos normativos que resuelvan de manera definitiva el problema. En el presente documento se exponen los resultados más importantes y los hallazgos de este proceso.

El desarrollo de este trabajo fue encabezado y supervisado de manera directa por la máxima autoridad de la institución y su equipo asesor, y se implementó a través de la estructura desconcentrada de la Defensoría del Pueblo, que cuenta con representación en cada una de las provincias del país. Así mismo, se utilizó el abordaje interdisciplinario como recurso indispensable para la intervención, plasmándose así, en el texto que se presenta, una mirada jurídica y social de los logros alcanzados.

Desde el entendimiento de que la defensa de los derechos humanos de las mujeres es una tarea conjunta, la Defensoría del Pueblo ha establecido alianzas estratégicas con diferentes actoras y actores sociales. El desarrollo del cuarto capítulo de esta obra es precisamente resultado de una de esas alianzas.

En esta línea, el documento cuenta con cuatro capítulos construidos de manera secuencial, que permiten una lectura fluida para la fácil comprensión tanto de la situación y los resultados de la acción defensorial estratégica como de su balance y monitoreo desde la sociedad civil. Su difusión tiene como fin dejar en evidencia la discriminación que sufren las mujeres que ejercen un cargo de elección popular en el país y, a la vez, documentar los efectos ocasionados en la implementación de la investigación, los cambios normativos y de política pública que se han generado por la acción, y los retos académicos e institucionales que se plantean hacia futuro.

En el primer capítulo se expone el marco conceptual y normativo del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en Ecuador, relacionándolo con el principio de paridad y

el derecho a la igualdad. Además, se recoge el proceso de acompañamiento realizado por la Defensoría, y se analiza la aplicación del principio de paridad a escala nacional y los resultados alcanzados.

En el segundo capítulo se utiliza la metodología de análisis jurisprudencial con el objetivo de evidenciar el patrón de desconocimiento de los estándares nacionales e internacionales por parte de las autoridades en el país, confirmando así la hipótesis planteada inicialmente. Este análisis no hace énfasis exclusivo en la actuación de las juezas y los jueces, sino que considera los alegatos de las partes para establecer las posiciones, sesgos y estereotipos sobre los cuales se ha venido aplicando el principio de paridad.

En un tercer capítulo, exclusivamente testimonial, se pone sobre la mesa el efecto de la exigibilidad del derecho, es decir, la violencia política que se ha desencadenado frente al mayor protagonismo de las mujeres en los espacios de poder dentro de los concejos municipales. El trabajo interdisciplinario realizado por la Defensoría del Pueblo logró un proceso de contención, diálogo y acercamiento entre las concejalas víctimas de discriminación. Estos testimonios dejan a la institucionalidad y a la academia muchos retos y abren nuevas líneas de investigación-acción.

En el cuarto capítulo se expone la experiencia de la Fundación Haciendo Ecuador a través de su iniciativa, el Primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer y en la aplicación de una metodología para estudiar la violencia política contra 15 lideresas locales en los medios de comunicación social, en redes sociales y en los entornos más próximos donde ejercen sus cargos. El monitoreo evidencia la presencia de estereotipos de género cuyo trasfondo consiste en descalificar sus capacidades de gestión. Del estudio se desprende la necesidad de empoderar a las

mujeres para que se incremente su participación política; de reconocer los elementos de la violencia política de género; y de demandar de los partidos y del electorado la implementación de buenas prácticas antes, durante y después de elecciones que se basen en el principio de paridad y que contribuyan a erradicar la violencia política de género.

Finalmente, se plantean las conclusiones frente al problema presentado. Lo que en este acápite se expone deja entrever que todavía queda mucho por hacer; que el trabajo articulado, interinstitucional y colaborativo entre la Institución Nacional de Derechos Humanos, las víctimas y la sociedad civil debe formalizarse y consolidarse; y que este únicamente ha sido el punto de partida para que las mujeres en Ecuador encuentren en la Defensoría del Pueblo una institución aliada para la defensa y exigibilidad de sus derechos.

Capítulo 1

La paridad en procesos electorales de autoridades en los gobiernos autónomos descentralizados: una lucha promovida por la Defensoría del Pueblo de Ecuador

1. Contexto

Ecuador, entre varios países de la región, ha atravesado una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas en los últimos años. Fruto de estas transformaciones emerge una ambiciosa norma suprema, la Constitución de 2008, que además de ser una de las más avanzadas en temas de derechos humanos y garantías encaminadas a su cumplimiento, es también la primera de América Latina en considerar, en el orden constitucional, la paridad en cargos de nominación y función pública (Llanos, 2013).

Esta icónica norma no se limita a enunciar un catálogo de derechos, sino que además determina aquellas instituciones responsables de vigilar y sancionar las violaciones que con relación a ellos puedan producirse. Es así como la protección de los derechos se convierte en la piedra angular de esta carta fundamental, cuyo cumplimiento es obligatorio y no discrecional, como se ha pretendido entender desde ciertos espacios de poder.

Es esta misma norma la que atribuye a la Defensoría del Pueblo en su artículo 215 las funciones de protección y tutela de los derechos de quienes habitan Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país; y, es precisamente en cumplimiento a este mandato que nuestra institución inició una campaña a escala nacional encaminada a precautelar y vigilar que el *principio de paridad* sea aplicado de manera adecuada, comenzando este recorrido en las alcaldías de todo el país.

Cabe resaltar que es la primera vez que, como Defensoría del Pueblo, se ha realizado un acompañamiento de esta naturaleza, realizando un análisis integral de la aplicación del principio de

paridad en la elección de las vicealcaldías en los 221 cantones de todo el país.

Con estos antecedentes, procederemos a realizar un sucinto detalle de las actuaciones realizadas por la Defensoría, desde aquel 18 de julio de 2019, cuando apoyamos a las primeras concejalas a presentar la primera acción de protección en el país, a fin de salvaguardar sus derechos, específicamente en relación con el principio de igualdad, con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las mujeres, conforme lo establece la Constitución.

Les invitamos a analizar críticamente la experiencia que pretendemos plasmar a través de este documento, dejando constancia que las referencias históricas a las que haremos mención están lejos de abordar en profundidad la reivindicación de derechos que ha significado esta campaña (solo pretenden ser un punto de partida, para la reflexión y posteriores estudios). Nos encontramos ante el inicio de una lucha reivindicatoria por la materialización de los derechos de participación de las mujeres en los espacios de poder, lucha que nos comprometemos a acompañar por ser nuestro mandato, pero sobre todo, porque su reconocimiento es el único camino a una sociedad más justa y participativa.

2. Evolución de los derechos de participación de las mujeres

La lucha por la reivindicación de los derechos políticos de las mujeres parte del reconocimiento de una estructura desigual de género en la sociedad, que permanece a través del tiempo y que ahonda las brechas entre mujeres y hombres.

Cuando hablamos de una estructura desigual de género, es necesario entender que la sociedad ha impuesto determinados roles y atribuciones, tanto a mujeres como a hombres, los cuales se los ha asumido como naturales. Por un lado, a las mujeres se las ha relegado casi exclusivamente al rol reproductivo y de cuidado, es decir, al espacio privado; y, por otro lado, a los hombres se los ha vinculado al rol productivo, por ende, al espacio público.

El resultado de esta "repartición de responsabilidades", es conocida como "división sexual del trabajo" y "división sexual de los espacios", lo cual ha derivado históricamente en que la participación de las mujeres no sea considerada en la sociedad, ni en la economía, así como tampoco en la política, y por ende hayan sido invisibilizadas como ciudadanas durante siglos.

En este sentido, resulta indispensable realizar una mirada retrospectiva y reconocer la lucha de las organizaciones de mujeres para incorporar en la agenda internacional, regional y nacional, la igualdad de derechos.

Es necesario destacar que la igualdad ha avanzado en un ámbito formal, puesto que esta se incorpora en instrumentos internacionales de derechos humanos, en la normativa nacional y en la planificación de la política pública. Sin embargo, el desafío aún es contar con una verdadera igualdad material.

A escala internacional, el derecho a la participación pública y política de las mujeres se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), a través del artículo 21 que establece "[t]oda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país".

En 1975, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés) instó a la comunidad internacional a que se desarrolle la primera conferencia mundial sobre las mujeres, realizada en Ciudad de México donde participaron representantes de 133 gobiernos, al mismo tiempo que 6000 representantes de ONG asistían a un foro paralelo denominado la Tribuna del Año Internacional de la Mujer. En este espacio se definió un plan de acción mundial, donde uno de sus puntos principales consistió precisamente en el fortalecimiento de la participación política y social de las mujeres.

Años más tarde, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación a la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), adoptada en 1979 y ratificada por Ecuador en 1980, plantea dicho tema de una manera más específica. Su artículo 7 señala:

> Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:
>
> > a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
> >
> > b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Luego de haberse celebrado la Segunda y Tercera conferencias en las ciudades de Copenhague y Nairobi, en 1995 se llevó a cabo la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing. Esta conferencia marca un hito en la agenda de las mujeres a escala internacional, puesto que en ella se plantearon la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing como instrumentos vinculantes para los Estados. En esta cita histórica, Ecuador, así como otros 188 países, se comprometió a llevar adelante un programa a favor del empoderamiento de las mujeres.

La Plataforma de Acción establece 12 esferas estratégicas, de las cuales una está dedicada a "La mujer en el ejercicio de poder y la adopción de decisiones" (sección G, párrafos 181-194).

Dos años más tarde (1997) la CEDAW plantea la Recomendación general N.° 23 sobre la vida política y pública. En ella se traza un camino para que los Estados partes puedan fortalecer las acciones a favor de los derechos políticos de las mujeres, considerando medidas especiales de carácter temporal, es decir, acciones afirmativas.

Como vemos, esta breve referencia al contexto internacional va trazando las pinceladas que sin duda servirán como hoja de ruta para inspirar e impulsar los procesos regionales y nacionales, tal y como se expone a continuación.

Así pues, en la esfera regional, resulta pertinente mencionar las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que se llevaron a cabo desde 1977, las cuales contribuyeron al fortalecimiento de la participación pública y política de

las mujeres, como un derecho necesario para lograr el desarrollo de nuestra región.

Tal es así que, en la "Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Humano Sostenible hacia 2030", adoptada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer, plantea en la letra b):

> En la Agenda Regional de Género se identifican los acuerdos para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en relación con múltiples problemáticas que es posible agrupar en dimensiones críticas vinculadas con los derechos humanos, y que, por lo tanto, reconocen a las mujeres como sujetos de derecho y a los Estados como garantes de dichos derechos.

Y en el número iv) "[d]erechos civiles y políticos con relación a: participación política y liderazgo; partidos políticos y sistemas electorales; representación y paridad; organizaciones y movimientos de mujeres y feministas; migración; conflictos y procesos de paz; gobierno electrónico".

De esta manera, vemos cómo las sinergias que se comienzan a tejer entre las reivindicaciones internacionales y regionales no están muy lejos de lo que iba sucediendo en el contexto nacional, tal y como procederemos a explicar.

A escala nacional, el ejercicio de la participación pública y política de las mujeres comenzó con Matilde Hidalgo Navarro, quien fue la primera mujer que obtuvo un título de bachiller y luego fue médica del país, también fue la primera mujer en solicitar ser empadronada, para ejercer su derecho al voto en las elecciones de 1924. Posteriormente participó como candidata en las elecciones, logrando ser concejala de Machala y alcanzar otros cargos de elección popular.

Este hecho, como muchos similares a escala regional e internacional, derivó en el inicio de un proceso de reconocimiento de las mujeres como sujetas activas en el ámbito público y político. Esta actuación de las mujeres permitió, entre otros, que se reconozcan y se reivindiquen sus derechos en instrumentos normativos (como fue el caso de Ecuador) que buscan eliminar las brechas entre hombres y mujeres en los ámbitos referidos.

Así pues, dentro de las medidas reivindicatorias que se fueron adoptando en los diversos instrumentos normativos con el paso de los años, en el ámbito nacional, tenemos:

• La medida de acción afirmativa en la Ley de Amparo Laboral (1997), en donde por primera vez se plantea la implementación de cuotas con el propósito de contar con la participación de las mujeres en puestos de poder en distintos cuerpos colegiados.

• En la Constitución de 1998, artículo 102, se consideró la promoción y garantía del Estado para la participación equitativa de mujeres y hombres en procesos de elección popular, instancias de dirección y decisión en el ámbito público.

• A partir de este marco constitucional, en el 2000 se realiza una reforma a la Ley de Elecciones en la que se incluye una cuota del 30 % la misma que debía incrementarse en un 5 % en cada proceso electoral, hasta llegar al 50 %, es decir a la paridad.

• Con la promulgación de la Constitución de 2008 se da un salto normativo al establecer la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en las instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos; especificando además que para las elecciones pluripersonales se respetará la participación alternada y

secuencial, y la adopción de medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados (artículo 65).

• A partir del 2009 se promulgaron leyes que rigen la participación, como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), las mismas que contemplan aspectos que apuntan a la participación paritaria de las mujeres, así como la recientemente reformada Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, o conocida como Código de la Democracia, la cual reconoce el principio de paridad de género y de alternabilidad entre hombres y mujeres en los procesos de elección pluripersonales y uninominales.

En síntesis, este recorrido por la evolución de los derechos de participación de las mujeres que, en este 2020, encuentra una bocanada de aire fresco con la reciente Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, da cuenta de la necesaria y constante revisión de lo que ha significado esta lucha reivindicatoria para que, no solo quienes estamos llamados por mandato de la Constitución a velar por la defensa de sus derechos, asumamos con profundo compromiso la consigna de que los cambios solo llegarán en la medida que todas y todos dejemos de lado aquellos rezagos que lamentablemente se vislumbran en la sociedad ecuatoriana sobre la mal llamada "repartición de responsabilidades" entre hombres y mujeres.

3. Paridad: desarrollo normativo

Esta parte del estudio nos permitirá realizar un corto pero esclarecedor recorrido del proceso de constitucionalización del principio de paridad, tomando como eje de estudio tres instrumentos normativos mencionados en el apartado anterior y que resultan cruciales a la hora de analizar esta conquista reivindicatoria de derechos.

Dicho esto, profundizaremos en un primer momento en la ya referida Ley de cuotas, como resultado de un proceso de lucha y reivindicación de las mujeres que –amparadas en su derecho a la igualdad formal y material– no descansaron hasta conseguir plasmar la paridad como principio. Posteriormente revisaremos el principio de paridad en la Constitución de 2008, específicamente en el ámbito de la participación política de la mujer, para finalmente aterrizar en cómo ha sido entendido este principio en el COOTAD.

3.1 Ley de cuotas como antesala de la constitucionalización de la paridad

Si bien la Constitución de 2008 como se refirió con precedencia, es la primera carta suprema en establecer la paridad de manera específica, realizaremos una corta mención al proceso llevado a cabo para su instauración como principio en la citada norma.

Para el efecto resulta indispensable referirnos a la Ley de cuotas[1], una ley que pretendía garantizar la participación de las mujeres en procesos de elección en condiciones de igualdad, y cuya inadecuada y arbitraria aplicación por parte de los partidos políti-

[1] Fue un proyecto de ley que no llegó a ser discutido y que fue posteriormente incluido en la reforma integral a la Ley de Elecciones.

cos se constituyó en uno de los factores que impulsaron la crucial lucha que desembocó en la constitucionalización de la paridad en el 2008.

De esta manera, a pesar de que las mujeres representan el 50 % o más de la población, hasta la actualidad no han alcanzado niveles de representación política equitativos (CEPAL, 2015), de ahí que se ha acudido a las *cuotas* en las candidaturas de los partidos políticos con la finalidad de mejorar su representación. La implementación de *cuotas*, como mecanismo inclusivo para el fortalecimiento de la democracia (Torres, s.f.), podría entenderse como resultado de varios factores, dentro de los cuales se destaca la discriminación histórica hacia las mujeres en los partidos políticos, no por sus ideologías, sino por el simple hecho de ser mujeres. Otro factor importante está relacionado con el desarrollo de normas internacionales tales como la CEDAW y la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) que evidenciaban que esta clase de discriminación era incompatible con la aspiración de convertirse en Estados modernos y democráticos que garanticen una participación igualitaria de las mujeres en los diferentes espacios (Htun, s.f.).

En el caso ecuatoriano no es sino hasta el 11 de julio del 2000[2] cuando se emite la Ley de Elecciones[3], conocida hasta la actualidad como Ley de cuotas, que recogía ocho artículos[4] de la Ley de cuotas inicial, cuyo documento original nunca llegó a ser aprobado. En ellos se establecía, por ejemplo, la garantía de participa-

[2] Registro Oficial N.° 117 de 11 de julio 2000.

[3] Derogada por Ley N° 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril del 2009.

[4] Ley de Elecciones, artículos 8, 58, 59, 60, 61, 68, 83 y 170.

ción de las mujeres como candidatas en los procesos de elección popular y la legitimación activa y pasiva del derecho del sufragio. Se planteaba que las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales debían presentarse con al menos el treinta por ciento (30 %) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30 %) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que debería incrementarse en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5 %) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se establecía además la fórmula de representación en el proceso de inscripción de candidaturas.

También se mencionaba la obligación del Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales de negar la inscripción de las listas de candidaturas pluripersonales que no incluyeran un mínimo de treinta por ciento (30 %) de mujeres como candidatas principales y de treinta por ciento (30 %) de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial, en las listas presentadas por las organizaciones políticas y candidatos independientes. Entre otros puntos se hacía mención a la utilización de una técnica de administración electoral en la recepción de votos y escrutinios de la Junta Receptora y el Provincial, que permitiera obtener información estadística desagregada por sexo y la obligación del Tribunal Supremo Electoral como de los tribunales provinciales electorales a realizar campañas de capacitación del electorado respecto a sufragio responsable, la participación ciudadana con perspectiva de género, entre otros temas, para promover la participación equitativa de hombres y mujeres en relación con el ejercicio de sus derechos políticos.

Como se puede apreciar, nos encontramos ante una ley que intentó implementar la igualdad material a partir de una parti-

cipación igualitaria de hombres y mujeres, planteamiento que revolucionó el sistema patriarcal y cuyo antojadizo incumplimiento desató la indignación de movimientos de mujeres quienes no descansaron hasta lograr la constitucionalización de la paridad en la norma suprema de 2008.

3.2 Constitucionalización de la paridad

Tal y como se ha señalado a lo largo de este documento, la Constitución de 2008 representa la larga y dura lucha de las organizaciones sociales por la reivindicación de los derechos de las mujeres. Más de treinta años tuvieron que pasar para obtener una respuesta al clamor popular, a través de la entrada en vigencia de una nueva carta magna, que debería recoger sus justas aspiraciones en temas de derechos humanos, diversidad, igualdad, paridad, entre otras (Llanos, 2013).

Es así como a partir del diálogo y las discusiones generadas entre organizaciones sociales de mujeres y asambleístas, sin dejar de lado claro está el avance de la sociedad en relación con las luces de cambio, producto de las intensas luchas de las mujeres a lo largo de la historia, sale a luz una Constitución de avanzada, comparada con sus diecinueve antecesoras, que plasmó como uno de sus focos medulares la defensa de derechos de las mujeres. La paridad como principio se convirtió al fin en una realidad y con ella la posibilidad real de alcanzar una verdadera igualdad formal y material.

De esta manera, a la hora de referirnos a la paridad de género resulta indispensable analizar el principio de igualdad, entendiéndolo como una relación justa y por tanto ajena a toda

arbitrariedad o diferenciación, sin justificación racional y/o razonable (Corte Constitucional del Ecuador, 2013). De ahí que la Constitución establece en su artículo 11 número 2, que "todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades"; en esta misma línea señala que el "Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad", concluyendo en su artículo 66 número 4 con el reconocimiento y garantía a las personas a su derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó que la igualdad se desprende de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, ante lo cual resulta incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, genere un trato privilegiado o que, por el contrario, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. En este sentido, la Corte señala en sus Opiniones Consultivas (1984 y 2017) que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación.

Brevemente observamos cómo la Corte Constitucional, en su papel de máximo organismo de interpretación constitucional, se ha referido a las *dos categorías de la igualdad*:

> El derecho a la igualdad y no discriminación goza de un tratamiento especial en el derecho, tanto interno como internacional, puesto que se lo ha considerado como perteneciente al dominio del jus cogens y constituye la base de todo ordenamiento jurídico.

> Conforme se desprende de la normativa constitucional antes citada, el derecho a la igualdad debe ser contemplado desde una doble dimensión, es decir: Primero, como un principio constitucional sustantivo, por medio de la consagración del derecho a la igualdad, entre el grupo de derechos de "libertad", en el artículo 66 numeral 4 de la Norma Suprema, y segundo, como un principio de aplicación e interpretación de los demás derechos constitucionales, de acuerdo con lo prescrito en el numeral 2 del artículo 11 de la norma ibídem.
>
> Por otro lado, la Constitución reconoce dos categorías de igualdad: *la formal* y la material. La primera de ellas se refiere a la igualdad ante la ley, *strictu senso*, por medio de la cual, se *proclama que las normas jurídicas deben ser aplicadas a todas las personas, sin distinción de ninguna clase*[4]. Esta categoría se refiere a la igualdad en la aplicación del derecho, lo que, a decir del jurista Robert Alexy, toda norma jurídica sea aplicada a todo caso que cae bajo su supuesto de hecho y a ningún caso que no caiga bajo dicho supuesto, es decir, que las normas jurídicas tienen que ser obedecidas[5]. Por su parte, *la categoría material implica que una medida, en su afán de buscar un trato igualitario, debería considerar las diferencias existentes en la práctica, que hacen que la situación de cada uno de los titulares del derecho sea particular*. En otras palabras, la aplicación de la regla destinada a tratar a todos por igual, causará que uno de los sujetos, en comparación, vea seriamente disminuido el estatus de protección de sus derechos. (Corte Constitucional del Ecuador, 2015, pp. 11 y 12, énfasis añadido)

A partir de lo expuesto, se entendería la igualdad formal como una igualdad ante la ley, en la que a todas las personas se les da un trato igual, con los mismos derechos y obligaciones sin discriminación. En el caso de la igualdad material esta supone la exigencia de que sea el Estado el encargado de hacer realidad este

principio; en este sentido no basta con que el Estado dicte normas no discriminatorias, sino que debe adoptar medidas para conseguir la igualdad efectiva de todas las personas (Carmona, 1994).

Dicho esto, podríamos sostener que lo que se busca a través de la constitucionalización del principio de paridad va más allá de un trato igual ante la ley, ya que, de la mano de la consecución de la igualdad real, pretende configurar un trato paritario a pesar de las diferencias y que, por ejemplo, las acciones afirmativas[5], puedan traducirse en caminos válidos y necesarios para conseguir este objetivo.

Sin embargo, debe acotarse que, a pesar del referido desarrollo normativo, que como ya indicamos no solamente se circunscribe al plano nacional, desafortunadamente la realización efectiva de la igualdad material en Ecuador ha encontrado un sinnúmero de obstáculos para su cumplimiento. Un ejemplo claro de este fenómeno se encuentra reflejado en la aplicación de la paridad con relación a la participación política de las mujeres, participación que, en el caso de las vicealcaldías, se ha visto coartada a partir de una interpretación del COOTAD que revisaremos más adelante.

3.2.1 Paridad en la participación política

La paridad política debe ser entendida como un proceso contra el monopolio masculino del poder político a fin de alcanzar un reparto equitativo entre hombres y mujeres, a partir de la trans-

[5] Mecanismos que buscan corregir una situación anómala a fin de disminuir distancias sociales, económicas entre otra índole en una sociedad. Para el efecto se determinan medidas temporales encaminadas a favorecer a ciertos grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades. Isabel Torres (s.f.). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf.

formación en las relaciones de género en todos los ámbitos de la vida pública y privada (Albaine, 2014, p. 148).

Como ya advertimos, con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 se evidenciaron los logros alcanzados con relación a la participación política de las mujeres. A lo largo de su articulado se analizan y regulan temas relacionados con la representación paritaria entre hombres y mujeres en la función pública y partidos políticos, la obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas a fin de garantizar la participación de los sectores históricamente discriminados (artículo 65)[6], la aplicación de los principios de proporcionalidad, equidad, paridad, alternabilidad en las elecciones pluripersonales (artículo 116)[7], entre otros temas que dan cuenta de los avances alcanzados en esta norma suprema.

En este orden de ideas, ha sido precisamente el máximo organismo de control, interpretación y administración de justicia constitucional, el que al analizar la representación paritaria entre hombres y mujeres señaló:

> [E]s explícito el mandato constitucional a favor de la conformación paritaria, alternada y secuencial entre hombres y mujeres de las listas pluripersonales, es decir, la configuración de las listas de candidaturas debe responder a los citados

[6] Artículo 65.- 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.

[7] Artículo 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.

> principios, tanto en el efecto vertical como en el horizontal[8]. Por lo tanto, *la omisión del Estado ecuatoriano en relación a la adopción de medidas efectivas para eliminar la discriminación, implicaría una afectación de los derechos constitucionales a la participación política de la mujer*, inacción que, incluso, daría la posibilidad a la interposición de una acción por incumplimiento contenida en el artículo 93 de la Constitución del Estado. (Corte Constitucional del Ecuador, 2009a, énfasis añadido)

En esta misma línea, la Corte Constitucional, al analizar los principios de paridad y alternabilidad referidos en el artículo 116 de la Constitución estableció:

> *Los requisitos de la paridad y alternabilidad, como componentes sustanciales del sistema político ecuatoriano y no como mera formalidad, se desprenden, además, de los procesos históricos de lucha por la igualación material en el ejercicio de los derechos políticos entre hombres y mujeres*. No es una novedad decir que en el Ecuador, tradicionalmente, la representación política estuvo reservada, en la realidad de los hechos, para los ciudadanos, relegando a las ciudadanas al mundo de la vida privada.
>
> *Un Estado de derechos como el ecuatoriano, debe caracterizarse por permitir que, de hecho, las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a la representación política*, para lo cual los mandatos constitucionales obligan a que en la elaboración de las listas se respete los principios de alternabilidad y paridad.
>
> Esta Corte entiende por alternabilidad la obligación que tienen los sujetos políticos de elaborar sus listas mediante una secuencia alternada entre hombre-mujer-hombre o mujer-hombre-mujer hasta cubrir el número de candidatos correspondientes. Por

[8] Esto quiere decir que la secuencia hombre-mujer o mujer-hombre debe aplicarse tanto, para los candidatos o candidatas principales (efecto vertical), como para los suplentes (efecto horizontal).

> paridad se entiende el hecho de que una lista esté compuesta por igual número de hombres y mujeres. (Corte Constitucional del Ecuador, 2009b, énfasis añadido)

Ratificando la línea jurisprudencial de la Corte, la sentencia N.° 005-09-SEP-CC señala:

> […] no acatamiento de la equidad de género en la composición de las listas pluripersonales, no puede ser tomado, de ningún modo, como un aspecto de "mera formalidad", ya que el derecho a la participación política plena de los ciudadanos y ciudadanas sin discriminación, constituye en un tema sustancial que hace alusión al núcleo esencial del derecho garantizado en la Constitución de la República en el artículo 61 numerales 1 y 2, y en el artículo 11 numeral 2, atinente a la igualdad de las personas. (Corte Constitucional del Ecuador, 2009a)

De lo expuesto, queda evidenciado que la interpretación que la Corte Constitucional realiza sobre la normativa relacionada con la participación política de las mujeres se encuentra encaminada a garantizar, a través de acciones afirmativas, la representación política de un grupo históricamente discriminado que ha encontrado en la norma y la jurisprudencia el impulso necesario para continuar con esta lucha.

Ahora bien, demos paso a la revisión del último cuerpo normativo que nos permitirá tener las bases para profundizar en el caso que inspira esta publicación.

3.3 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Una vez analizada la normativa constitucional relacionada con la implementación del principio de paridad, nos corresponde

revisar la normativa que, desde la óptica de la Defensoría del Pueblo, ha generado una serie de vulneraciones de derechos a quienes por mandato constitucional y legal les correspondería ostentar su cargo en la vicealcaldía.

El COOTAD en su artículo 317 señalaba[9]:

> 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 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. (énfasis añadido)

De la norma transcrita se desprende directamente la obligación de los citados de nombrar a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad, situación que debería ser entendida para el caso concreto de manera alterna entre un hombre (alcalde) y mujer (vicealcaldesa) o viceversa mujer (alcaldesa) y hombre (vicealcalde).

Lastimosamente, desde nuestra visión la citada norma fue interpretada en algunos casos de manera errónea[10], lo que generó la necesidad de presentar acciones de protección en todo el país encaminadas al reconocimiento del principio de paridad en la elección de las vicealcaldías.

Se debe señalar que si bien el artículo en mención ha sido

[9] Este artículo ha sido modificado mediante Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada en Registro Oficial, Suplemento N.º 134 el 3 de febrero de 2020.

[10] El desarrollo de la inadecuada aplicación de esta norma se evidenciará en mayor profundidad en el capítulo destinado al análisis de sentencias.

reformado[11] el 3 de febrero de 2020, la lucha por la implementación del principio de paridad en la elección de las vicealcaldías, inició más de seis meses atrás, por lo que en este documento se realizará el recuento de las actuaciones realizadas a partir del artículo 317 previo a su sustitución.

Como vemos, la tarea del legislador y de la propia Corte Constitucional ha sido ardua para la reivindicación y configuración del principio de paridad, como nodo cardinal en un Estado de derechos y justicia como el ecuatoriano. Ahora bien, demos paso al siguiente acápite donde, al extrapolar todas estas conquistas normativas a la práctica, concretamente al ya citado caso de las *vicealcaldías*, desafortunadamente se advierten varios retrocesos y vulneraciones a los derechos de las mujeres.

4. El rol de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de las concejalas

Como Institución Nacional de Derechos Humanos, en atención a nuestras competencias establecidas en el ámbito normativo, nos corresponde emprender las acciones pertinentes encaminadas a proteger y tutelar los derechos humanos.

De ahí que, en esta parte se realizará un recorrido de las acciones implementadas por la Defensoría a fin de salvaguardar los derechos de las concejalas y concejales de acceder, conforme la normativa expuesta en este documento, a las vicealcaldías en atención al principio de paridad.

[11] Mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada en Registro Oficial, Suplemento N.º 134.

El camino iniciará por la descripción de nuestras competencias y evidenciará cómo su ejercicio posibilitó el acompañamiento a los concejales y concejalas[12] en la presentación de acciones de protección en todo el país; para finalmente enfocarnos en la actuación que se siguió ante la Corte Constitucional, ya que al evidenciarse criterios contradictorios por parte de diferentes juezas y jueces en la aplicación del principio de paridad, se solicitó que, en uso de sus atribuciones de selección de sentencias, la Corte establezca criterios que sean entendidos y acogidos de manera generalizada por todas las juezas y jueces del país al analizar casos de esta naturaleza.

4.1 Competencias de la Defensoría del Pueblo a nivel normativo

A continuación desarrollaremos la normativa que ampara nuestra actuación en relación con la lucha por el reconocimiento y aplicación del principio de paridad en la designación de las vicealcaldías.

La Constitución de la República (2008, artículo 215) y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (2019, artículo 2) reconocen a la Defensoría del Pueblo como la entidad encargada de velar por la promoción, protección y tutela de los derechos de todas las personas en el territorio nacional, de las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior y de los derechos de la naturaleza.

[12] En Urdaneta y Baba, dos cantones de la provincia de Los Ríos, se presentaron acciones de protección a fin de que sean hombres los que ocupen las vicealcaldías, toda vez que las alcaldías se encontraban ocupadas por mujeres, a fin de que se respete el principio de paridad.

Dentro de las atribuciones establecidas en el artículo 215 de la Constitución, se encuentran:

> 1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados. […]
>
> 4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, por su parte, determina en su artículo 6 las siguientes competencias:

> a) Patrocinar, de oficio o a petición de parte, las garantías jurisdiccionales, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados, con especial énfasis en casos generalizados, sistemáticos o de relevancia social; […]
>
> h) Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso en el ámbito judicial o administrativo en casos donde existan posibles vulneraciones a los derechos humanos y de la naturaleza cuando sean generalizadas y sistemáticas, de relevancia social, incluyendo los casos de personas desaparecidas; […]
>
> k) Requerir a la Corte Constitucional la selección de sentencias, en cuyo caso la Corte deberá proceder a la revisión y pronunciarse sobre el caso; […]
>
> n) Solicitar medidas cautelares independientemente o conjuntamente con los procesos constitucionales de garantías jurisdiccionales; y,

> o) Las demás atribuidas en otras leyes, de acuerdo a las competencias establecidas en la Constitución, en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los Principios de París, y en esta ley.

De la normativa descrita queda evidenciada la competencia de la Defensoría del Pueblo para ejercer la promoción, protección y defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos, y es precisamente en atención a estas competencias que como Institución Nacional de Derechos Humanos nos comprometimos a acompañar a las concejalas a iniciar la lucha a escala nacional en pro de su derecho a la igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política para acceder a las vicealcaldías.

4.2 Origen de las acciones de protección planteadas

En el presente documento ha quedado evidenciado el significativo avance normativo en relación con la participación política de las mujeres, sin embargo, desde ciertos espacios se insiste en realizar interpretaciones que contrarían estos postulados.

Un ejemplo de ello se encuentra reflejado en la diversidad de análisis realizados por quienes ejercen el servicio público, entendiendo dentro de este grupo a quienes desempeñan cargos en alcaldías, concejalías y jueces y juezas, en relación con la aplicación del artículo 317 del COOTAD, específicamente en la elección de la autoridad de la vicealcaldía.

La Constitución, los tratados e instrumentos internacionales, y normas infraconstitucionales han dado cuenta de la obligatoriedad del Estado en cuanto a la implementación de acciones afirmativas encaminadas a una adecuada y equitativa participación

política de las mujeres. Sin embargo, el análisis que se pretendió dar al artículo 317 referente al nombramiento de las vicealcaldías, a nuestro entender, en muchos de los casos, no responde a los enunciados de la normativa nacional e internacional. Cabe recordar que conforme lo señala la máxima norma de Estado en su artículo 424:

> La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.
>
> La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Lo expuesto no hace más que ratificar que serán los enunciados de la Constitución y de los tratados de derechos humanos que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la norma suprema, los que marquen la pauta de las normas de menor jerarquía y en igual sentido las interpretaciones que se realicen de las mismas.

Son precisamente las interpretaciones restrictivas que se han realizado en relación con el COOTAD, las que han generado la intervención de la Defensoría del Pueblo, institución que, en atención a sus competencias, inició el acompañamiento a estos casos.

En este sentido, a escala nacional nos hemos encontrado con una diversidad de criterios en la aplicabilidad del citado artículo, especialmente en relación con la frase *en donde fuere posible*. Dicha frase en un intento más por eludir los postulados de la legislación nacional e internacional sobre la aplicación del principio de paridad se ha dado en varios de los cantones de manera potestativa.

Una vez más, las actuaciones discriminatorias continúan siendo la norma en varios espacios de poder y no la excepción. Es así que encontramos casos en donde, si bien se emitieron sentencias que disponen la aplicación del principio de paridad, se ha insistido en el nombramiento de hombres[13] a pesar de que el cargo de alcalde ya es ocupado por un hombre.

Se ha redundado en afirmaciones históricamente discriminatorias como por ejemplo: *los hombres son más "capaces" o más "preparados"*, como se desprende de los testimonios realizados a las concejalas que se analizarán en otro capítulo, por citar algunas de las respuestas otorgadas por los concejos municipales a la hora de defender su proceder.

Lastimosamente, el tema no termina ahí ya que estos comportamientos y argumentos, en muchos casos han sido respaldados y avalados por decisiones jurisdiccionales inmotivadas, algunas de las cuales serán analizadas más adelante. Por ello, nuestra institución, en uso de sus atribuciones, solicitó a la Corte Constitucional la selección de sentencias, a fin de establecer reglas a ser observadas por jueces y juezas constitucionales al resolver este tipo de casos.

Es también digno de destacar que, si bien han sido pocos, se han presentado cinco casos[14], en los que, atendiendo el exhorto de la Defensoría del Pueblo, los concejos municipales nombraron a una mujer como vicealcaldesa sin necesidad de interponer una acción de protección.

[13] Tulcán (Carchi), Guano (Chimborazo), Zaruma (El Oro), San Cristóbal (Galápagos) y Santa Clara (Pastaza).

[14] Aguarico, Joya de los Sachas (Orellana), Arosemena Tola (Napo), Colta (Chimborazo) y Pelileo (Tungurahua).

En igual sentido, existen decisiones judiciales, algunas de ellas también serán analizadas en esta publicación, que por su análisis motivado y garantista, nos invitan a soñar en una sociedad más justa, en donde las normas sean entendidas de manera integral a fin de garantizar nuestros derechos y los análisis restrictivos y discriminatorios sean entendidos como temas del pasado y sancionados por los órganos establecidos para el efecto.

En relación con este tema, la Corte Constitucional (2020) ha señalado que las mujeres requieren confiar en un sistema judicial libre de prejuicios y estereotipos, toda vez que la influencia de patrones socioculturales afecta *adversamente* la labor de jueces y juezas en la judicialización de casos que involucren mujeres u otras poblaciones históricamente discriminadas.

Para finalizar, es necesario recordar que la representación política de las mujeres alude al argumento de la democracia representativa e incluso de legitimidad democrática, legitimidad que no solo deriva de la presencia física de las mujeres en los espacios de representación política, sino de las oportunidades efectivas que tengan para representarnos. Por ello no es suficiente contar con más mujeres en espacios y órganos de decisión política, sino que resulta indispensable promover las mismas condiciones de acceso a las estructuras del poder político e iguales oportunidades de hacer carrera política para hombres y mujeres (ONU Mujeres, s.f.) en un espacio libre de violencia que les brinde las garantías para una adecuada participación.

4.3 Acompañamiento de la Defensoría del Pueblo

En el marco de las precitadas atribuciones conferidas por el artículo 215 número 1 de la Constitución "patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección", y ante las vulneraciones evidenciadas, decidimos iniciar acciones de protección, en unos casos de oficio y en otros a pedido de las concejalas de distintos cantones, a fin de salvaguardar, entre otros, sus derechos a la seguridad jurídica, en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política, a la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género, entre otros.

Es por ello que el propósito de este apartado consiste en recrear la actuación de la Defensoría del Pueblo, tomando como punto de partida lo siguiente:

1. Recuento de los cantones en los cuales se ha aplicado del principio de paridad en las vicealcaldías
2. Cantones que incumplieron el principio de paridad
3. Cantones en los que se presentaron las acciones de protección
4. Casos ganados en primera instancia
5. Casos perdidos en primera instancia
6. Casos ganados en apelación
7. Casos perdidos en apelación
8. Designación de las vicealcaldías en atención al principio de paridad.

4.3.1 Inicia la lucha: acciones presentadas

Al iniciar este apartado resulta fundamental destacar que el acompañamiento realizado por la Defensoría estaba encaminado a alcanzar la aplicación del principio de paridad en el nombramiento de las vicealcaldías, de ahí que se identificó todos los casos en los que el principio de paridad no fue aplicado, y que serán detallados en el siguiente punto, entendiéndose no solo para el caso de mujeres que deberían acceder a la vicealcaldía cuando las alcaldías eran ocupadas por hombres, sino también a la inversa.

Así, el camino inició en Cuenca, un 18 de julio de 2019, cuando presentamos la primera de las 89 acciones de protección en todo el país, donde de manera expresa solicitábamos:

> Se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las personas; y, la vulneración de la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales de derechos humanos, que trae como consecuencia la vulneración del derecho de la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género […].

Pedido que fue atendido inicialmente de manera favorable por el Dr. Luis Alberto Guerrero, juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Cuenca, quien declaró:

> La vulneración del derecho constitucional a la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de paridad en la elección de la segunda autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal de Cuenca […]. (2019, número seis de la sentencia)

Si bien la demanda fue aceptada en primera instancia, decisión que será motivo de un análisis pormenorizado en otro capítulo, teníamos conocimiento de que el problema no terminaba ahí, desde nuestras unidades desconcentradas se constató que se trataba de un problema presente en todo el país. Esta realidad impulsó el inicio de un *plan de acción* que nos permitiera replicar el acompañamiento brindado a escala nacional.

Para agosto de 2019, el panorama no era nada alentador: nos encontramos con que de los 221 cantones señalados, 86 es decir apenas el 38,91 % cumplían con el principio de paridad, esto es, que había un alcalde hombre y una vicealcaldía ocupada por una mujer o en otros casos como Guayaquil había una mujer ocupando la alcaldía y un hombre la vicealcaldía.

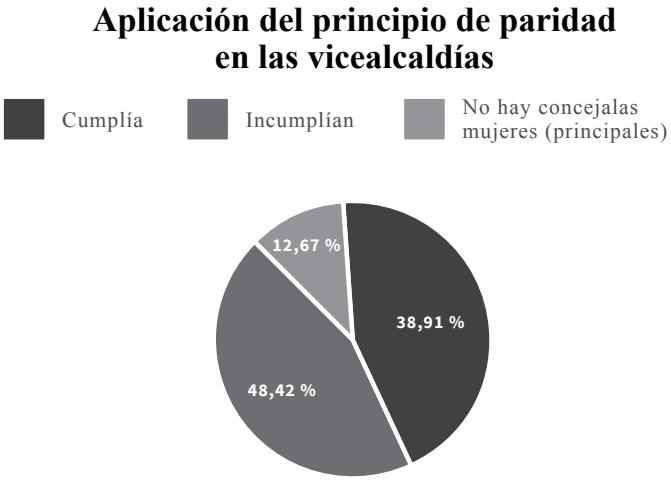
Tabla 1. *Aplicación del principio de paridad en las vicealcaldías*

Estado	Número cantones
Cumplían*	86
Incumplían	107
No hay concejalas (principales) mujeres*	28
Total	**221**

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

Los cantones con (*) serán detallados en el anexo 1.

Figura 1. *Aplicación del principio de paridad en las vicealcaldías a escala nacional*



Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

Es así que continuamos presentando acciones de protección a escala nacional desde nuestras unidades desconcentradas en todo el país, optimistas de que este requerimiento sería atendido favorablemente por juezas y jueces por ser lo que en derecho correspondía.

Lastimosamente este anhelo de justicia fue truncado en el camino, recibíamos información diaria desde las distintas delegaciones que nos manifestaban que las decisiones no seguían una línea, a pesar de tratarse de casos y peticiones idénticas.

Lo señalado será visualizado de manera didáctica en el siguiente apartado, recalcando que la información estadística detallada tiene como fuente las coordinaciones zonales y delegaciones provinciales de la Defensoría del Pueblo en todo el país y que la fecha de corte de los datos aquí descritos corresponde al 12 de marzo de 2020.

4.3.2 Cantones que incumplen el principio de paridad

De los 107 cantones que incumplían, en 89 se presentaron acciones de protección, y en los 18 cantones restantes, es decir aquellos en los que no se presentaron acciones corresponden a:

• 5 cantones: Aguarico, Arosemena Tola, Colta, Pelileo y en Joya de los Sachas se cumplió con el principio de paridad en la elección de la vicealcaldía por exhorto de la Defensoría previo a presentar la acción de protección.

• 10 cantones en los que las concejalas manifestaron su decisión expresa de no presentar acciones de protección: Cayambe, Chordeleg, Déleg, Las Lajas, Pichincha (Manabí), Pujilí, Salcedo, Salinas, Sigchos y Tena.

• En el caso de Naranjal no se presentó la acción debido a que la única concejala renunció por temas de violencia política.

• En el caso de Portovelo y Machala la acción fue presentada directamente por organizaciones de mujeres. Como Institución Nacional de Derechos Humanos, en el segundo caso (Machala), presentamos un amicus curiae que apoyaba la postura de la aplicación del principio de paridad en la elección de la vicealcaldía.

4.3.3 Cantones en los que se presentó acción de protección

Como Institución Nacional de Derechos Humanos apoyamos en la presentación de 89 acciones de protección, las cuales detallamos a continuación.

Tabla 2. *Acciones de protección presentadas a escala nacional*

Número	Cantones a escala nacional en los que se presentó acción de protección
Azuay	
1	Cuenca
2	Girón
3	Guachapala
4	Paute
5	San Fernando
6	Santa Isabel
Bolívar	
7	Caluma
8	Chimbo
9	Guaranda
Cañar	
10	Cañar
11	La Troncal
12	Suscal
Carchi	
13	San Pedro de Huaca
14	Mira
15	Tulcán
Chimborazo	
16	Chambo
17	Guano
18	Pallatanga
Cotopaxi	
19	La Maná
El Oro	
20	Atahualpa
21	Balsas
22	Chilla
23	Marcabelí

Número	Cantones a escala nacional en los que se presentó acción de protección
24	Pasaje
25	Zaruma
Esmeraldas	
26	Río Verde
Galápagos	
27	Isabela
28	San Cristóbal
29	Santa Cruz
Guayas	
30	General Antonio Elizalde (Bucay)
31	Daule
32	Durán
33	Lomas de Sargentillo
34	Marcelino Maridueña
35	Naranjito
36	Palestina
37	Pedro Carbo
38	Salitre
39	Samborondón
40	Yaguachi
Imbabura	
41	Otavalo
42	Pimampiro
43	San Miguel de Urcuquí
Loja	
44	Calvas
45	Loja
46	Olmedo
47	Puyango
48	Quilanga
49	Zapotillo

Número	Cantones a escala nacional en los que se presentó acción de protección
Los Ríos	
50	Baba
51	Babahoyo
52	Buena Fe
53	Montalvo
54	Palenque
55	Quevedo
56	Urdaneta
57	Valencia
58	Vinces
Manabí	
59	Bolívar
60	Chone
61	Flavio Alfaro
62	Jipijapa
63	Junín
64	Manta
65	Paján
66	Portoviejo
67	Santa Ana
Morona Santiago	
68	Limón Indanza
69	Logroño
70	Sucúa
71	Taisha
72	Tiwintza
Orellana	
73	Francisco de Orellana

Número	Cantones a escala nacional en los que se presentó acción de protección
Pastaza	
74	Santa Clara
Pichincha	
75	Mejía
76	Pedro Moncayo
77	Quito
78	Rumiñahui
79	San Miguel de Los Bancos
Santo Domingo de los Tsáchilas	
80	La Concordia
Sucumbíos	
81	Cuyabeno
82	Lago Agrio
83	Sucumbíos
Tungurahua	
84	Baños
85	Cevallos
86	Tisaleo
Zamora Chinchipe	
87	Yacuambi
88	Yantzaza
89	Centinela del Cóndor

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

4.3.4 Casos ganados en primera instancia

La masiva presentación de acciones protección desde todas nuestras unidades desconcentradas en el país dio como resultado 20 sentencias en las que juezas y jueces de primera instancia aceptaron nuestra demanda. Lastimosamente existen 14 casos adicionales en los que a pesar de haber obtenido decisiones favorables en primera instancia fueron revocadas en apelación: Baños, Cevallos, Cuenca, Cuyabeno, La Concordia, La Troncal, Mejía, Montalvo, Otavalo, Palenque, Rumiñahui y San Cristóbal, Santa Isabel, Tulcán.

En este punto cabe recalcar que el número de acciones favorables no es definitivo debido a que en 2 cantones, a marzo de 2020, estamos a la espera de audiencia y posterior decisión de los jueces de primera instancia, es decir aún se encuentran pendientes de resolución.

A continuación detallaremos los 20 cantones que contaron con decisiones favorables en primera instancia. No incluiremos en este listado aquellos en los que la decisión fue revertida o ratificada en apelación y por tanto serán incluidas en eso apartados.

Tabla 3. *Acciones de protección ganadas en primera instancia*

Número	Provincia/Cantón
Azuay	
1	Guachapala
Carchi	
2	San Pedro de Huaca
Chimborazo	
3	Guano

Número	Provincia/Cantón
El Oro	
4	Atahualpa
5	Pasaje
6	Zaruma
Galápagos	
7	Isabela
8	Santa Cruz
Guayas	
9	General Antonio Elizalde (Bucay)
10	Durán
Imbabura	
11	Pimampiro
12	San Miguel de Urcuquí
Loja	
13	Calvas
Los Ríos	
14	Baba
15	Valencia
16	Vinces
Manabí	
17	Bolívar
Morona Santiago	
18	Limón Indanza
19	Logroño
Tungurahua	
20	Tisaleo

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

En los casos de Guano, San Cristóbal, Tulcán y Zaruma, se volvió a nombrar a un hombre como vicealcalde a pesar de que la sentencia de primera instancia aceptó la acción planteada y las alcaldías están ocupadas por hombres. (En el caso de San Cristóbal

y Tulcán, no constan en el cuadro superior por haberse revertido la sentencia en segunda instancia).

En Calvas el juez decidió aceptar la demanda y por tanto disponer el nombramiento de una mujer en la vicealcaldía a pesar del desistimiento de las concejalas.

4.3.5 Casos perdidos en primera instancia

A escala nacional, juezas y jueces de primera instancia negaron 34 acciones de protección. Al igual que en el anterior apartado, este número está sujeto a cambio debido a las acciones pendientes de resolución. Existen tres casos, Paján, Santa Clara y San Fernando, que fueron negados en primera instancia y se revocó esta decisión en apelación.

En los cantones de Caluma, Centinela del Cóndor, Chambo, Chimbo, Guaranda, Lago Agrio, Marcabelí, Mira, Sucumbíos, Yacuambi y Yantzaza, Zapotillo, se negó la acción en primera instancia y se ratificó dicha decisión en apelación, por lo que estos casos serán contabilizados en el apartado de apelación.

Tabla 4. *Acciones de protección perdidas en primera instancia*

Número	Provincia/Cantón
Azuay	
1	Paute*
Cañar	
2	Cañar *
3	Suscal*
Chimborazo	
4	Pallatanga
Cotopaxi	
5	La Maná*

Número	Provincia/Cantón
El Oro	
6	Balsas
7	Chilla
Esmeraldas	
8	Río Verde
Guayas	
9	Daule*
10	Lomas de Sargentillo
11	Naranjito*
12	Palestina
13	Pedro Carbo
14	Salitre
15	Samborondón
16	Yaguachi
Loja	
17	Loja*
18	Olmedo
19	Puyango
20	Quilanga
Los Ríos	
21	Babahoyo
22	Buena Fe
23	Urdaneta
Manabí	
24	Chone*
25	Flavio Alfaro
26	Jipijapa
27	Junín
28	Manta
29	Portoviejo*
30	Santa Ana
Morona Santiago	
31	Tiwintza

Número	Provincia/Cantón
Pichincha	
32	Pedro Moncayo
33	Quito
34	San Miguel de Los Bancos*

Nota: Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

Los casos acompañados con un asterisco (*) representan aquellos en los que las concejalas desistieron expresamente una vez presentada la acción de protección.

4.3.6 Casos ganados en apelación

Tal y como fue señalado, en apelación en los cantones de Orellana, Quevedo, Sucúa y Taisha, se ratificó la decisión de primera instancia y, en el caso de Santa Clara, si bien se ganó en apelación, se volvió a nombrar a un hombre como vicealcalde.

Tabla 5. *Acciones de protección ganadas en apelación*

Número	Provincia /Cantón
Azuay	
1	San Fernando
Los Ríos	
2	Quevedo
Manabí	
3	Paján
Morona Santiago	
4	Sucúa
5	Taisha
Orellana	
6	Francisco de Orellana

Número	Provincia /Cantón
Pastaza	
7	Santa Clara

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

4.3.7 Casos perdidos en apelación

Los casos en los cuales nuestra demanda no fue aceptada en apelación son los siguientes:

Tabla 6. *Acciones de protección perdidas en apelación*

Número	Provincia/Cantón
Azuay	
1	Cuenca
2	Santa Isabel
Bolívar	
3	Caluma
4	Chimbo
5	Guaranda
Cañar	
6	La Troncal
Carchi	
7	Mira
8	Tulcán
Chimborazo	
9	Chambo
El Oro	
10	Marcabelí
Galápagos	
11	San Cristóbal
Imbabura	
12	Otavalo

Número	Provincia/Cantón
Loja	
13	Zapotillo
Los Ríos	
14	Montalvo
15	Palenque
Pichincha	
16	Mejía
17	Rumiñahui
Santo Domingo de los Tsáchilas	
18	La Concordia
Sucumbíos	
19	Cuyabeno
20	Lago Agrio
21	Sucumbíos
Tungurahua	
22	Baños
23	Cevallos
Zamora Chinchipe	
24	Centinela del Cóndor
25	Yacuambi
26	Yantzaza

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

En el caso de Otavalo, a pesar de que en primera instancia se aceptó la acción de protección planteada nunca se nombró vicealcaldesa, la parte demandada apeló la decisión y la misma fue revocada, conforme se desprende de la gráfica.

4.3.8 Designación de vicealcaldías en atención al principio de paridad

A la fecha, como producto de la intervención de la Defensoría del Pueblo en todo el país se han designado a 23 vicealcaldesas (dato sujeto a cambio toda vez que existen resoluciones pendientes en primera instancia y en otros casos se podría cambiar la decisión en apelación).

Tabla 7. *Vicealcaldías nombradas por provincia-cantón*

Número	Provincia/Cantón
Azuay	
1	Guachapala
Carchi	
2	San Pedro de Huaca
Chimborazo	
3	Colta
El Oro	
4	Atahualpa
5	Pasaje
Galápagos	
6	Isabela
7	Santa Cruz
Imbabura	
8	Pimampiro
9	San Miguel de Urcuquí
Loja	
10	Calvas
Los Ríos	
11	Quevedo
12	Vinces
Manabí	
13	Bolívar

Número	Provincia/Cantón
Morona Santiago	
14	Limón Indanza
15	Logroño
16	Sucúa
17	Taisha
Napo	
18	Carlos Julio Arosemena Tola
Orellana	
19	Aguarico
20	Francisco de Orellana
21	La Joya de los Sachas
Tungurahua	
22	Pelileo
23	Tisaleo

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

En los casos de San Pedro de Huaca, Isabela y Santa Cruz se nombró vicealcaldesa, antes de la emisión de sentencia, por intervención de la Defensoría ante los respectivos concejos.

Como quedó evidenciado, fueron diversos los caminos que tomó la Defensoría a fin de alcanzar la aplicación del principio de paridad en la designación de las vicealcaldías: se interpuso acciones de protección, se realizaron exhortos, entre otras acciones encaminadas a precautelar los derechos de quienes fueron afectadas o afectados por una inadecuada interpretación normativa.

En virtud de lo expuesto, y toda vez que fue evidenciada la diversidad de criterios de las diferentes autoridades judiciales al analizar las acciones de protección planteadas en primera instancia y apelación, como Institución Nacional de Derechos Huma-

nos, solicitamos a la Corte Constitucional, en atención a nuestra atribución normativa, la selección de sentencias, proceso que será detallado en el siguiente apartado.

4.4 La Defensoría y la activación del proceso de selección de sentencias ante la Corte Constitucional

En vista de la diversidad de criterios esgrimidos por jueces y juezas al sustanciar las distintas acciones de protección presentadas a lo largo del país, la Defensoría del Pueblo encontró necesario, en uso de sus atribuciones, activar el proceso de *selección de sentencias* ante la Corte Constitucional, a fin de contar con una sentencia que unifique criterios con relación a la aplicación del principio de paridad.

Brevemente nos referiremos al estado actual del proceso y a los desafíos que quedan pendientes.

4.4.1 Proceso de selección

Dentro de las atribuciones conferidas a la Corte Constitucional por mandato constitucional, se encuentra precisamente la de expedir sentencias que constituyan *jurisprudencia vinculante* respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión (CRE, 2008, artículo 436, número 6).

Es así como, amparada en la normativa citada, así como en los artículos 2 número 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), la

Corte ha fundamentado su competencia para emitir jurisprudencia vinculante en los casos que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección[15].

Es precisamente en esta línea que la Constitución, al establecer en su artículo 86 las disposiciones generales de las garantías jurisdiccionales, señala que todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.

Dicho esto, y en atención al artículo 26 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, una vez remitidas las sentencias emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales y las resoluciones de medidas cautelares por los jueces y las juezas de instancia y apelación, ingresarán a la Secretaría General, donde serán clasificadas, numeradas de acuerdo con el tipo de acción y registradas con la información del proceso de instancia para ser remitidas a la Sala de Selección que se encuentre en funciones, a fin de que esta tome la decisión de seleccionar o no la causa puesta en su conocimiento.

En el proceso de selección por parte de la Sala, que está compuesta por tres jueces o juezas de la Corte Constitucional, se tomará en cuenta los criterios establecidos en el artículo 25 número 4 de la LOGJCC, que deberán ser explicados en el auto de selección, a saber:

a) Gravedad del asunto.

[15] Véase las sentencias N.° 603-12-JP/19 (acumulados) 001-10-PJO-CC, caso N.° 0999-09-JP, de 22 de diciembre del 2010; N.° 001-14-PJO-CC, caso N.° 0067-11-JD de 23 de abril de 2014, 0001-16-PJO-CC, caso N.° 0530-10-JP de 22 de marzo de 2016.

b) Novedad del caso e inexistencia de precedente judicial.

c) Negación de los precedentes judiciales fijados por la Corte Constitucional.

d) Relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia.

El mismo artículo, en su número 5 se establece que la defensora o defensor del Pueblo o cualquier jueza o juez de la Corte Constitucional podrá solicitar la selección de la sentencia, a partir de las cuatro causales descritas en el párrafo anterior.

Una vez realizada la selección de las causas por parte de la Sala de Selección, esta dispondrá su envío a la Sala de Revisión, dejando constancia de tal decisión en los autos de selección y en el sistema automatizado de la Corte, que será publicada de acuerdo con lo previsto en el número 2 del artículo 25 de la LOGJCC.

Desarrollado y aprobado el proyecto de sentencia la Sala de Revisión lo remitirá a Secretaría General para que sea puesto en conocimiento del Pleno, el que en uso de sus atribuciones conocerá el proyecto y dictará sentencia en el caso seleccionado dentro del *término de cuarenta días* siguientes a su selección, conforme lo establece en número 8 del artículo 25 de la LOGJCC.

Las sentencias que no fueran seleccionadas por la Sala serán remitidas a la Secretaría General, para su registro y estadística, y las remitirá al archivo general, lo cual deberá constar en el sistema automatizado de acciones constitucionales.

Para finalizar y a manera de resumen, en palabras de la Corte Constitucional, la selección y revisión de sentencias se constituye en un mecanismo que tiene por objeto el desarrollo del con-

tenido de los derechos constitucionales y el estudio de la garantía utilizada en el caso analizado. Así, ambas tareas demandan un estudio pormenorizado de los elementos que constituyeron fin y medio para la solución del caso en las diferentes instancias de decisión en sede constitucional, con la finalidad de extraer fórmulas más concretas de aplicación de las normas constitucionales, por su naturaleza tendientes a la abstracción, la generalidad e incluso un grado de ambigüedad[16].

De lo expuesto queda evidenciada la importancia de activar este proceso en atención a nuestras competencias, por lo que en el siguiente apartado procederemos a realizar una revisión de las actuaciones realizadas por nuestra institución y que da cuenta de nuestro constante compromiso con los derechos de las mujeres.

4.4.2 Solicitud de selección de casos por la Defensoría

Es precisamente la necesidad imperativa de contar con un pronunciamiento que unifique los criterios esgrimidos por los distintos jueces y juezas de instancia y apelación, que al analizar garantías jurisdiccionales asumen el papel de juezas y jueces constitucionales y evitar así la prolongada violación de derechos de las accionantes, que la Defensoría del Pueblo de Ecuador solicitó a la Corte Constitucional, en atención al artículo 25 número 5 de la LOGJCC[17], la selección de tres sentencias emitidas en procesos de

[16] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 001-14-PJO-CC, caso N.° 0067-11-JD de 23 de abril de 2014.

[17] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 25 número 5: "La Defensora o Defensor del Pueblo o cualquier jueza o juez de la Corte Constitucional podrá solicitar la selección de la sentencia [...]"

acción de protección, que a pesar de ser idénticas en sus hechos y pretensiones habían sido resueltas de manera distinta.

A partir de lo expuesto, mediante Oficio N.° DPE-DP-2019-0343-O, de 23 de octubre de 2019, se puso en conocimiento de la Corte las sentencias referidas y, una vez revisada la información publicada en la página web de la Corte Constitucional, se pudo identificar que dos de las sentencias remitidas[18], que se encuentran identificadas con los números 1782-19-JP y 1811-19-JP, ingresaron a la Corte Constitucional en octubre de 2019 los días 25 y 30 respectivamente.

Las sentencias remitidas, a manera de resumen son los siguientes:

Primer caso: cantón Santa Clara (negado en primera instancia, aceptado en apelación)

Juicio N.º:16171201900007[19]

N.° de proceso signado en la Corte: No consta como ingresado en la página web de la Corte.

Pretensión inicial:

Se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las personas; y, la vulneración de la supremacía constitucional e inobservancia

[18] Juicio N.°: 16171201900007 correspondiente al caso del cantón Santa Clara no ha sido ubicado en su página web.

[19] La Corte Constitucional, en su auto de selección de 14 de enero de 2020, señaló que no ha recibido copia certi cada de esta sentencia por parte de la judicatura que la emitió.

> de instrumentos internacionales de derechos humanos, que trae como consecuencia la vulneración del derecho de la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género de […]

Descripción general:

El primer caso consiste en una acción de protección planteada por la abogada Rosa Alexandra Cali Palacios, concejala urbana del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Clara; por la doctora Yajaira Anabel Curipallo Álava, delegada de la Defensoría del Pueblo de Pastaza; licenciada Enid Susana Villarroel Villegas y André Mauricio Granda Garrido, especialistas en Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo; María José Troya Rodríguez y Mirian Garcés en calidad de representante legal y coordinadora de turno de la Coordinadora Política de Mujeres.

En la citada acción se solicitó se declare la vulneración de los derechos descritos en la pretensión arriba señalada. El requerimiento fue negado mediante sentencia constitucional de mayoría por los jueces constitucionales del Tribunal de Garantías Penales de Pastaza, el 15 de agosto de 2019.

Al no estar de acuerdo con esta decisión, el 3 de septiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo interpuso recurso de apelación.

El 14 de octubre de 2019 la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza emitió sentencia en la que revocó la decisión del inferior y dispuso:

> 6.1. Aceptar el recurso de apelación interpuesto, revocar en su totalidad la sentencia de mayoría venida en grado y por consiguiente se dejarla sin efecto. 6.2. Declarar que se han

vulnerado los derechos constitucionales de la señora Abogada ROSA ALEXANDRA CALI PALACIOS a la motivación, seguridad jurídica en cuanto al principio de paridad de género en la participación política de las personas, siendo las normas violadas las contenidas en los artículos 76 numeral 7 letra l, Art. 82 y 65 respectivamente de la Constitución de la República del Ecuador; 6.3. Disponer, como medidas de reparación integral: 6.3.1.- Dejar sin efecto la resolución No. 001-GADMSC, de fecha 15 de mayo de 2019 contenida en el Acta de sesión inaugural del concejo municipal del Cantón Santa Clara, en el cual se designa vicealcalde del cantón Santa Clara. 6.3.2.- En consecuencia de lo aquí resuelto y en el término de 15 días, se deberá reunir el concejo Municipal del cantón Santa Clara, para proceder a la elección de la segunda autoridad del cantón, con observancia del principio de paridad entre mujeres y hombres, consagrado en la Constitución y normas infraconstitucionales aquí descritas. 6.3.3.- Se dispone al señor alcalde JERVIS FRANKLIN ARBOLEDA SANABRIA que en el término máximo de 5 días realice una capacitación para todo el personal del GAD del cantón Santa Clara, en especial y de forma obligatoria para los concejales FRANCISCO AGUINDA, NICOLÁS LÓPEZ Y VINICIO SHIGUANGO en coordinación con Talento Humano, a fin de que se capaciten en temas relacionados a la seguridad jurídica, motivación y principios de igualdad, paridad y equidad de género, de lo cual inmediatamente culminada la capacitación se informara al Tribunal del Garantías Penales de Pastaza sobre su cumplimiento. 6.3.4.- Finalmente se dispone también que esta sentencia sea publicada en la página web del GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN SANTA CLARA, hasta por el tiempo de un año con la finalidad de que la ciudadanía pueda conocer que la elección en la vice alcaldía del cantón, se realiza de entre sus miembros con criterio de paridad entre mujeres y hombres. 6.4.- Disponer que dentro de tres días luego de ejecutoriada esta sentencia, el señor Secretario envíe copia

a la Corte Constitucional, en cumplimiento del quinto numeral del artículo 86 de la Constitución de la República, y del primer numeral del artículo 25 de la LOGJ y CC. El señor Secretario del Tribunal proceda a notificar esta sentencia en legal forma, en los domicilios señalados por las partes.

Segundo caso: cantón Mejía (aceptado en primera instancia, negado en apelación)

Juicio N.°: 17315201900977

N.° de proceso signado en la Corte: 1811-19-JP

Fecha de ingreso a la Corte: 30 de octubre de 2019

Pretensión inicial:

Se declare: 1. La vulneración del derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las personas; y, la vulneración de la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales de derechos humanos, que trae como consecuencia la vulneración del derecho de la igualdad material en correlación con derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género respecto de la concejala.

Descripción general:

Este caso fue presentado por el abogado Roberto Augusto Veloz Navas, en su calidad de delegado provincial de Pichincha de la Defensoría del Pueblo, y el abogado Sergio David Pérez Padilla, servidor público de esa Delegación Provincial, a favor de la concejala del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Mejía, arquitecta Mayra Alejandra Tasipanta Caiza, en calidad de afectada.

El 2 de septiembre de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Mejía emitió sentencia en la que acepta la petición de los accionantes. Posteriormente la parte accionada apeló la decisión.

Mediante sentencia emitida el 17 de octubre del 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha emitió sentencia en la que revocó la decisión del inferior y dispuso:

> acepta[r] el recurso de apelación planteado […] revoca[r] la sentencia de la Jueza de primer nivel, declarando que no se han vulnerado los derechos a la igualdad, no discriminación y representación paritaria de mujeres y hombres de la accionante. Ejecutoriado el fallo en sujeción al mandato del artículo 86.5 de la CRE, se remitirá copia certificada a la Corte Constitucional.

Tercer caso: cantón Yantzaza (negado en primera instancia y apelación)

Juicio N.°: 19254201900325

N.° de proceso signado en la Corte: 1782-19-JP

Fecha de ingreso a la Corte: 25 de octubre de 2019

Pretensión inicial:

> Se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las personas; y, la vulneración de la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales de derechos humanos, que trae como consecuencia la vulneración del derecho de la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género de […]

Descripción general:

En el presente caso el Dr. Antonio Aguilar Chamba, en su calidad de delegado provincial de Zamora Chinchipe de la Defensoría del Pueblo, presentó recurso de apelación dentro de la acción de protección en la que representa a la Ing. Ruth Magdalena González Marín en contra del Concejo Municipal del cantón Yantzaza. Recurso que lo interpuso ante la inconformidad con la sentencia dictada por la Dra. Verónica Rosalía Macas Toledo, jueza de la Unidad Judicial Penal de Yantzaza, que declaró sin lugar la acción de protección presentada por el delegado de la Defensoría del Pueblo de Zamora Chinchipe a favor de la Ing. Ruth Magdalena González Marín "por considerar que no existe violación o vulneración de derechos fundamentales".

Ante esta negativa, se apeló la decisión y el lunes 14 de octubre del 2019, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial con sede en el cantón Zamora resolvió:

> que no existe vulneración de derechos constitucionales de la ingeniera RUTH MAGDALENA GONZALEZ MARIN en el proceso de elección de la VICEALCALDÍA del Concejo Cantonal del GAD del cantón Yantzaza, en consecuencia por las consideraciones realizadas CONFIRMA la sentencia de primer nivel. Conforme lo dispone el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República, una vez ejecutoriada remítase copia certificada de esta sentencia a la Corte Constitucional. Notifíquese.

Como se puede evidenciar, se trata de casos idénticos que requieren un tratamiento generalizado a escala nacional que, a nuestro entender, reúnen los requisitos de selección establecidos en la LOGJCC, por lo que en atención al artículo 25 números 4 y 5 de la citada norma, recomendamos la selección de estos casos.

Ante la solicitud de selección realizada por la Defensoría del Pueblo[20], el 27 de enero de 2020, en atención a nuestro requerimiento[21], la Corte Constitucional mediante Oficio N.º 0874-CCE-SG-SEL-2020 nos remitió copia certificada del auto emitido el 14 de enero de 2020 por la Segunda Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonet, a través de la cual se resolvió seleccionar las causas cuya selección fue solicitada por la Defensoría[22].

A decir de la Sala, los casos señalados, además de otros que también fueron seleccionados, cumplirían con los siguientes parámetros de selección:

> **Gravedad:**
>
> tendrían gravedad porque ponen en discusión los principios democráticos en la elección y designación de autoridades y la decisión de implementar medidas de acciones afirmativas en la participación política de grupos de personas históricamente discriminados y de otros grupos de atención prioritaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución.
>
> **Novedad:**
>
> el parámetro de novedad está determinado por la existencia de fallos contradictorios en las judicaturas de instancia y la interpretación y aplicación del principio de paridad de género, lo que evidencia la necesidad de que este Organismo, a través de su jurisprudencia, unifique criterios y determine parámetros mínimos para la aplicación del principio de paridad de género.

[20] Oficio N.° DPE-DP-2019-0343-O de 23 de octubre de 2019, DPE-DP-2020-001-O de 6 de enero de 2020.

[21] Oficio N.° DPE-DP-2020-0009-O de 27 de enero de 2020.

[22] 1782-19-JP y 1811-19-JP.

Relevancia o trascendencia nacional:

> está evidenciada en que la designación de la segunda autoridad en los gobiernos autónomos descentralizados, es un asunto que comprende todo el territorio nacional e involucra derechos políticos y de participación de distintos actores, en particular mujeres.

Señala además que los parámetros de selección descritos no excluyen a otros que sean identificados en la sustanciación del caso.

En virtud de lo expuesto, y toda vez que, conforme lo señala del número 8 del artículo 25 de la LOGJCC, nos encontramos a pocos días de contar con una decisión histórica que, como se desprende del auto de selección, "unifique criterios y determine parámetros mínimos para la aplicación del principio de paridad de género".

Como se ha evidenciado a lo largo de este capítulo el camino recorrido en esta, una de tantas luchas reivindicatorias de derechos emprendidas por nuestra institución, no ha sido fácil, sin embargo en atención a nuestro mandato y al compromiso con aquellas guerreras que históricamente nos han transmitido el valor de la perseverancia en el duro camino hacia el reconocimiento de los derechos de las mujeres, como Institución de Derechos Humanos no descansaremos hasta alcanzar este reconocimiento a todo nivel.

Dicho esto instamos a la Corte Constitucional, en su papel de máximo órgano de control, interpretación y de administración de justicia constitucional, toda vez que ha fenecido el término de 40 días establecido en la LOGJCC para emitir sentencia, a pronunciarse sobre el principio de paridad de género, partiendo de los parámetros descritos en su auto de selección, y así evitar que se perpetúe la vulneración de derechos de este grupo históricamente discriminado.

CAPÍTULO 2 La Función Judicial y el principio de paridad en el ejercicio de los derechos políticos: análisis del litigio estratégico en la realidad ecuatoriana[23]

[23] Este capítulo contó con el aporte de Paola Mera Zambrano, directora nacional del Mecanismo para la Prevención de la Violencia contra la Mujer y basada en Género.

1. Ninguna norma o política es neutra al género: si somos la mitad, merecemos paridad:

> *La paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo propósito es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad constituye un acelerador de la igualdad de facto y es una medida definitiva que busca que el poder político sea compartido por hombres y mujeres.*
>
> (INSTRAW/UNIFEM, 2010, citado en Archenti, 2011, p. 22)

Gran parte de las sociedades del mundo, incluida la ecuatoriana, convergen en un principio que es totalmente democrático, pero irónicamente patriarcal. Los derechos civiles y políticos de las mujeres han sido vulnerados sistemáticamente. Quienes han defendido el ejercicio de la plena participación pública y política de las mujeres han resultado víctimas de violencia en todas sus formas.

La discriminación estructural por razón de género y, por ende, la violencia estructural es un contínuum en la vida de las mujeres, sobre todo a aquellas que irrumpen contra el sistema machista, es decir, salen a lo público y se posicionan como sujetas políticas.

Aun cuando la normativa ecuatoriana es de avanzada, hasta el momento, no ha permitido lograr una verdadera representación de las mujeres en los cargos públicos de los distintos niveles de gobierno, por ende, no hemos logrado tener una democracia sustantiva, basada en una paridad real.

Evidentemente, se han logrado importantes avances en la representación de las mujeres para las dignidades del Parlamento Andino y Asamblea Nacional (38 %), en menor medida en las concejalías y vocalías de juntas parroquiales, pero aún existe una gran brecha en las dignidades uninominales como las prefecturas y alcaldías.

La realidad de la representación de las mujeres aún tiene muchos desafíos. Los resultados de la aplicación de la normativa vigente, solo en las candidaturas y dignidades plurinominales, muestra que en las prefecturas la representación de las mujeres pasó de 8,7 % en 2009 y 2014 a 17,4 % en el 2019, lo que en términos nominales es el aumento de dos mujeres en la prefectura. Para las alcaldías, se tiene una mínima representación de mujeres, que ha pasado del 7,2 % en el 2014 al 8,1 % en el 2019; y del total de concejalías en el 2019 el 29,9 % son de mujeres (CNE, s.f.).

El hecho de plantear normativa sin que esta se encuentre acompañada por acciones firmes y encaminadas a cambiar los patrones socioculturales, podemos decir que es letra muerta. Por lo tanto, la igualdad de género como estrategia de fortalecimiento de la paridad, se la debe reconocer desde su carácter multidimensional, es decir, que se requiere del diseño y la adopción de diversas medidas. En este sentido, el primer reconocimiento que se debe hacer es que las mujeres realizan el trabajo no remunerado y de cuidados, lo cual parece que no tuviera ningún aporte sobre este tema, pero tiene mucha significancia al momento de reconocer que un gran porcentaje de la producción y reproducción de la vida de todos y todas, pasa por un trabajo invisibilizado, lamentablemente poco o nada reconocido, y sin el cual no pudiéramos sobrevivir.

En este sentido, y a la luz de las sentencias que se plantearán posteriormente, es necesario evidenciar que un tratamiento igualitario no significa tratamiento idéntico. Varios estudios sobre la participación política de las mujeres nos han permitido comprender de mejor manera el dominio del sistema patriarcal. La ausencia de las mujeres en la esfera política se debe al rol obligado de permanecer en espacios privados. Así, la naturalización de la desigualdad de género que vivimos mujeres y hombres se evidencia en todo ámbito, con la reproducción de argumentos micromachistas, los cuales pasan totalmente imperceptibles.

Estos patrones tradicionales de dominación del hombre en los espacios públicos han validado comportamientos de discriminación en contra de las mujeres en la política y en cargos de toma de decisiones, y no es extraño seguir viendo estos comportamientos hasta el día de hoy.

De igual manera, es necesario recalcar que ninguna norma, ley, política o sentencia es neutra al género, pues estas pueden producir o reforzar la desigualdad de género sin buscarlo, muchas veces. Por ello, en cualquier intervención o iniciativa pública es necesario analizar *a priori* las posibles consecuencias negativas o que podrían ahondar las desigualdades en las condiciones de vida de mujeres y hombres.

La paridad, a más de garantizar el derecho a la participación y representación de las mujeres, permite avanzar en una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la participación y representación.

2. Función Judicial e igualdad de género en Ecuador: territorios aún en disputa

Las críticas feministas de los movimientos de mujeres y diversidades sexuales han planteado al derecho como una de las ciencias más patriarcales que se han desarrollado dentro de las sociedades occidentales. Es así que se ha considerado que esta ciencia es racional, objetiva, abstracta y universal, asimilándose de esta manera a la visión que el patriarcado tiene de los hombres; mientras que lo que se entiende por mujer se asocia a lo irracional, subjetivo o personalizado (Olsen, 2009, p. 140).

Existen varias aristas por las cuales se ha cuestionado la falta de acción de la Función Judicial y el derecho sobre la existencia de poder entre los géneros (Facio, 2000, p. 20). En este sentido, Alda Facio (2000, p. 20) señala que una crítica a las decisiones judiciales sin enfoque de género debe ser constante y pública, ¿por qué el sujeto del derecho es el hombre adulto adinerado, sin discapacidades visibles, heterosexuales y pertenecientes a la raza, etnia, clase y religión dominante en cada cultura? En este orden de ideas, la Función Judicial, hasta estos momentos, lo único que ha hecho es dar vigencia y sostener un sistema de opresión hacia las mujeres atravesadas por sus múltiples interseccionalidades, que genera violencia física, psicológica, política y de todo tipo.

Por otro lado, está el discurso de los derechos que, con la interpretación basada en los enfoques de género e interseccionalidad, intenta remover de la Función Judicial los estereotipos, que configuran un contexto de desprotección a las mujeres, y por el contrario, lograr que los tribunales sean un espacio de protección y reparación.

En este sentido, el entender clásico del derecho por parte de las autoridades de justicia ha generado que durante la historia las mujeres sean invisibilizadas ante las judicaturas y, además, que las jerarquías de poder se prolonguen y fortalezcan. Paralelamente a ello la construcción de normativas, que de una u otra manera se encuentran ligadas a las ciencias del derecho, también ha determinado que el género femenino sea subordinado y por lo tanto la sujeta mujer quede en un segundo lugar al momento de construir y debatir las leyes.

En esta línea, el presente capítulo tiene como objetivo mostrar de manera escueta algunos argumentos plasmados en las sentencias obtenidas en el proceso de exigibilidad de derechos emprendido por la Defensoría del Pueblo, a favor de la igualdad material de las mujeres en la política y entender si la Función Judicial en Ecuador está ejerciendo un papel emancipador o por el contrario lo único que está produciendo son resoluciones que cimientan un sistema discriminatorio y violento en contra de las mujeres en la esfera política.

3. El derecho como una ciencia patriarcal

Como todo ámbito, la academia también es uno de los espacios de discusión y creación de la ciencia del derecho en la que se concentra una enseñanza desde una mirada androcéntrica, es decir, poniendo en el centro de las leyes y de la teoría al hombre adulto, blanco, heterosexual, de clase alta y productor, relegando a las mujeres a los espacios reproductivos, doméstico y de cuidado. Esto a su vez, repercute en el ejercicio de esta profesión, tanto por abogados o abogadas en libre ejercicio como en las decisiones de los órganos judiciales.

Catherine MacKirinon (citada en Olsen, 2009, p. 150) señala que el derecho "no sólo refleja una sociedad en la que los hombres dominan a las mujeres sino que las dominan de modo masculino". En este sentido, la Función Judicial, manejada en su mayoría por hombres a pesar de que en la actualidad sus dos máximas autoridades son mujeres, se desenvuelve en un ambiente donde la aplicación de la norma jurídica desconoce las desigualdades históricas de género e intenta mostrarse imparcial, logrando exclusivamente igualdad formal y no igualdad material conforme lo manda la Constitución (Olsen, 2009, p. 140).

A pesar de lo expuesto, en los últimos años, y en especial desde la vigencia de la Constitución del 2008, las organizaciones de mujeres y diversidades sexogenéricas, y la academia han intentado impulsar acciones que permitan mirar la importancia de estudiar la ciencia del derecho desde una perspectiva de género y de derechos humanos como eje fundamental para el aprendizaje en universidades. Así mismo, se ha utilizado el litigio estratégico para forzar cambios en la interpretación normativa y la motivación de las decisiones judiciales para que se adecúen al espíritu de la Constitución de Montecristi, dejando de lado el velo de la igualdad formal o igualdad ante la ley e intentando dar pasos firmes hacia la igualdad material.

Ramiro Ávila (2009, p. xiv) manifiesta, por ejemplo, que la perspectiva de género en el derecho tiene –como pocas otras áreas– la virtud de ser siempre crítica. Este enfoque crítico ha provocado finalmente cuestionamientos sobre la aplicación en la interpretación de las normas jurídicas cuyo contenido involucre directamente a las mujeres y el ejercicio pleno de sus derechos. Es así que, en general, se puede confirmar que toda decisión judicial que

no haga un análisis de género produce discriminación y violencia, volviendo a las instituciones de la Administración de Justicia en cómplices de la opresión.

Las decisiones judiciales de casos que atañen derechos de las mujeres o las diversidades sexogenéricas deben considerar la perspectiva de género. No hacerlo conlleva como resultado decisiones injustas que rompen el Estado constitucional de derechos reconocido en el artículo 1 de nuestra carta fundamental. Desde esta óptica se argumenta que la falta de una perspectiva de género en la Administración de Justicia ha causado un sesgo androcéntrico en la aplicación e interpretación de leyes que son neutrales y objetivas (Facio, 2000, p. 23).

Para los grupos históricamente subordinados, entre ellos las mujeres, se ha generado discriminación, además, en el ejercicio del derecho al acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, el desconocimiento de los procesos históricos de opresión como parte fundamental de la motivación de las decisiones judiciales, genera ventaja, en este sistema patriarcal, para aquellos que no son parte de los grupos discriminados. El derecho, entonces, pierde su función emancipadora y genera mayor desigualdad.

4. La importancia de incorporar el enfoque de género en la práctica judicial

El estudio del derecho, durante su historia, ha demostrado que existen limitantes para que las mujeres o personas diferentes a los estereotipos impuestos por una sociedad patriarcal y heteronormada, ya sea para que puedan ingresar y formar parte de la abogacía como una carrera profesional o para que sean beneficiarias directas

de las decisiones judiciales. Alda Facio (2000, p. 18) señala que ha sido una tarea complicada lograr que las mujeres sean aceptadas en el mundo masculino del derecho como abogadas, juezas o juristas, y más difícil aún es que se entienda cómo el sexismo está en la base misma de casi todas las instituciones jurídicas.

En este sentido, pocas son las mujeres que al llegar a una posición judicial asumen un rol de cambio, por el contrario, como se denotará de las sentencias expuestas, en especial de la sentencia de primera instancia sobre paridad de género en el Distrito Metropolitano de Quito, se convierten en boca del patriarcado.

Las diferentes discriminaciones que han sufrido las mujeres dentro del sistema patriarcal evidencian cómo las ciencias en general han contribuido a que se mantengan el *statu quo* opresor hacia las mujeres y personas LGBTI. La implementación del estudio del género y de las diferentes posturas feministas permite comprender la diversidad existente dentro de una sociedad y cómo las decisiones de la Función Judicial podrían modificar patrones de discriminación.

Es así que una teoría crítica del derecho con enfoque de género en la interpretación y motivación de las normas y decisiones judiciales debería plantearse el generar un cambio radical de perspectiva respecto del ejercicio de los derechos de las mujeres y además erradicar la violencia en la sociedad, permitiendo vincular el derecho con los procesos histórico-sociales en permanente transformación (Facio, 2000, p. 19).

En este orden de ideas, la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha considerado que el litigio estratégico se ha convertido en la mejor herramienta para forzar un cambio radical y necesario en la forma en la que la academia, la sociedad y en especial juezas y

jueces ven la realidad de las mujeres. De ese modo, la acción defensorial estratégica busca incidir en el derecho y en las decisiones judiciales para convertirlas en una herramienta para la prevención y erradicación de la violencia.

A continuación se presenta tres sentencias emitidas por jueces y juezas del país, en el marco de lo que interpretan como *paridad de género*.

4.1 Sentencia dentro del caso N.° 17985-2019-00626 referente al Distrito Metropolitano de Quito[24]

Datos del caso:

N.° de sentencia: 17985-2019-00626

Fecha de la sentencia: lunes 30 de septiembre de 2019

Tipo de recurso: Acción de protección

Jueza ponente: Cecilia Duarte Estévez

Demandante: Freddy Vinicio Carrión Intriago

Demandado: procurador del Estado, alcalde Jorge Yunda, Concejo del Distrito Metropolitano de Quito

En agosto de 2019, la Defensoría del Pueblo de Ecuador presentó una acción de protección a favor de las concejalas del Distrito Metropolitano de Quito por haberse vulnerado sus derechos constitucionales al inobservar los criterios de equidad y paridad de género en la designación de la vicealcaldía del Distrito Metropolitano de Quito.

[24] Este apartado contó con el aporte de María Isabel Espinosa Ortega.

Antecedentes

En sesión inaugural del Concejo Metropolitano de Quito, de 16 de mayo de 2019, presidida por el alcalde Jorge Yunda Machado, uno de los puntos tratados fue la elección de quien ocuparía la vicealcaldía de Quito. En la misma, el concejal René Bedón mocionó el nombre del concejal Santiago Guarderas para la vicealcaldía de Quito y la primera vicepresidencia.

Luego de lo cual intervino la concejala Brith Vaca, dando lectura del artículo 317 del COOTAD, que expresa:

> Los integrantes de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, una vez acreditada su calidad de tales por el Consejo Nacional Electoral, se instalarán en sesión inaugural convocada por el ejecutivo electo del correspondiente gobierno autónomo en la sede respectiva, de acuerdo con la ley que regula los procesos electorales. De existir quórum, declarará constituido al órgano legislativo.

La concejala Vaca hizo referencia al criterio de la paridad y el principio de igualdad de género para que así los derechos de las mujeres sean igualmente reconocidos y, a continuación, propuso a la Dra. Gissela Chalá como vicealcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito. Posteriormente, se pronunció la concejala Mónica Sandoval para enfatizar en el respeto a la paridad de género en la elección y pidió una aclaración al subprocurador sobre cuál era la ley que se iba a aplicar. En respuesta, el subprocurador tomó la palabra y efectuó la aclaración solicitada por la concejala.

Seguidamente, el señor Diego Carrasco, uno de los concejales del Municipio, intervino y manifestó que: "La paridad se cumple en el momento [cuando] un hombre, en este caso el Dr. Guarderas, y una mujer, la Dra. Chalá, están siendo mocionados para la designación".

A partir de esta intervención, el alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Jorge Yunda Machado, procedió a disponer al señor secretario que tome votación respecto de la primera moción, es decir la del Dr. René Bedón que propuso para vicealcalde al Dr. Santiago Guarderas. Así, dejó fuera la segunda moción que quedó prácticamente *invisibilizada*. De la votación antes mencionada, el resultado de la primera moción con doce votos afirmativos, ocho votos en contra, un voto en abstención y uno en blanco, siendo designado el Dr. Santiago Guarderas como vicealcalde del Distrito Metropolitano de Quito y primer vicepresidente del Concejo.

Los medios de prueba aportados al proceso fueron el audio y video de la grabación de la sesión inaugural del Concejo del día 16 de mayo, así como copias del acta de la referida sesión, en la que se evidencia la designación de un hombre como vicealcalde de Quito, por lo que se solicitó que en sentencia se declare la violación del derecho a la seguridad jurídica por no respetar el principio de paridad de género que se encuentra establecido en el artículo 61.7 de la Constitución de la República del Ecuador, y que se irradia en el artículo 317 del COOTAD, lo cual lleva a la vulneración del derecho a la igualdad sustancial que se encuentra establecida en el artículo 66 número 4 de la Constitución de la República del Ecuador. Así mismo, dentro del petitorio se solicitó que la designación del vicealcalde de Quito realizada en la sesión inaugural de 16 de mayo quede sin efecto para así poder, de manera inmediata, convocar a una nueva sesión para la designación de esta segunda autoridad, en cumplimiento de los derechos y principios constitucionales.

Parte declarativa

Por las razones argumentadas, la Defensoría demandó a favor de las concejalas, al Concejo del Distrito Metropolitano de

Quito, por haber elegido al Dr. Santiago Guarderas como vicealcalde. El artículo 82 del CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica señalando lo siguiente: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Por eso es que la seguridad jurídica fue uno de los derechos que han sido vulnerados, en cuanto al principio de la igualdad con criterios de equidad y paridad de género. Este Concejo –al no respetar las disposiciones constitucionales– vulneró el derecho a la seguridad jurídica en cuanto a la participación política de las personas. Sobre todo, cuando existen concejalas que representan a grupos que han sido históricamente discriminados. Este derecho ha sido interpretado por la Corte Constitucional (2014) como la "condición mínima de predictibilidad de las normas sustantivas y procesales".

La Corte ha señalado en su sentencia N.° 006-17-SEP-CC del caso N.° 1445-13-EP, de 11 de enero de 2017, la importancia de la interdependencia entre el debido proceso y la seguridad jurídica, estableciendo como condición de observancia del debido proceso, el cumplimiento del ordenamiento jurídico: la garantía de cumplimiento de las normas representa el presupuesto del debido proceso que exige de parte de las autoridades correspondientes la observancia y correcta aplicación de las normas preestablecidas por el ordenamiento jurídico, de tal forma que los derechos de las partes sean efectivamente tutelados. Al ser la paridad de género un requerimiento para el proceso de elecciones de la segunda autoridad del Municipio, este debe ser cumplido, y al no cumplirse se está fracturando la ley.

Además de que la paridad de género es una participación equilibrada de hombres y mujeres en las posiciones de poder y de toma de decisiones en todas las esferas de la vida (política, económica, social, entre otras), esta constituye una condición destacada para la igualdad entre hombres y mujeres; de igual manera, como ya se mencionó, la paridad de género –un principio que está instaurado por una ley sujeta a la Constitución, como lo es el COOTAD– contribuye a la normalización de la vida civil de las mujeres. A partir de esta idea, se toma en cuenta el artículo 317 del COOTAD que establece explícitamente que los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales deben proceder a elegir entre sus integrantes a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres.

Este principio no se cumple en esta elección por lo que se encuentra vulnerado. Al referirnos a una paridad de género en la designación de vicealcaldías, los representantes deben elegir en binomio, este tiene que ser determinado con mucha objetividad, cosa que no se hizo. Incluso se puede hacer presente el artículo 11, número 2, de la Constitución de la República del Ecuador:

> Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de

> discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Por esta razón explícita de goce de los mismos derechos es que la parte accionante tiene la potestad de haber manifestado esa vulneración a su principio de igualdad y no discriminación, incluido en el artículo 66 de la Constitución, en el número 4: "Se reconoce y garantizará a las personas: Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación". El respeto de este principio es el que da también nacimiento a la paridad, el considerar a las mujeres también en todos los ámbitos de la sociedad y compartir las tomas de decisiones conjuntamente con participación en las mismas condiciones que se les da a los hombres.

Otra vulneración detectada es al principio de la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales. Como resultado, se vulneró el derecho a la igualdad material en correlación con el derecho de participación.

Parte dispositiva

De lo expuesto por las concejalas, sus abogados y por la parte demandada, se toma como motivación que la elección para vicealcalde se dio mediante un procedimiento parlamentario donde existió el derecho de la voluntad de libertad y el derecho de participación, con el cumplimiento de paridad de género, pues como expone el concejal Diego Carrasco al haber ya mocionado a las elecciones a un hombre y a una mujer se estaría cumpliendo con el binomio y la paridad de la que se habla. El *ratio decidendi* de la jueza Cecilia Duarte niega la acción de protección propuesta por improcedente. Al negar la acción de protección, se interpone recurso de apelación por la parte accionante apegado a lo que establece

el artículo 24 de la vigente Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009, reformada el 2020):

> Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Por lo tanto, con base en el artículo mencionado, la jueza dio la orden de que se radique la competencia en una de las salas y se cumpla el trámite de apelación para la parte demandada. En esa sesión, se repitieron los mismos argumentos y el mismo contenido. La jueza negó la acción de protección y la audiencia de apelación se fijó para el 17 de marzo del 2020.

4.2 Sentencia dentro del caso N.° 01204-2019-04170 referente al cantón Cuenca[25]

Datos del caso:

N.º de sentencia: 01204-2019-04170

Fecha de la sentencia: miércoles 24 de julio de 2019

Tipo de recurso: Acción de protección

Juez ponente: Dr. Luis Alberto Guerrero

Demandante: Paola Flores Jaramillo y Nidia Soliz Carrión

Demandado: Concejo Cantonal de Cuenca, alcalde de Cuenca

[25] Este apartado contó con el aporte de María Verónica Aguirre Orellana.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José en su artículo 25 de Protección Judicial, señala:

> 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

La Corte Interamericana ha señalado que el artículo 25 de la Convención también consagra el derecho de acceso a la justicia, *norma imperativa de Derecho Internacional*, entendido como:

> aquél que no se agota con el trámite de procesos internos, sino debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de la presunta víctima a obtener un control jurisdiccional que permita determinar si los actos de las autoridades han sido adoptados al amparo de derechos y garantías mínimas. (Corte IDH, 2003, párr. 114; 2005, párr. 188)

En Cuenca, el 18 de julio del 2019, a las 15h18, las concejalas Paola Flores Jaramillo y Nidia Soliz Carrión, presentaron una acción de protección en contra del Concejo Cantonal del GAD Municipal de Cuenca, el alcalde de Cuenca, Ing. Pedro Palacios Ullauri y los concejales y concejalas del cantón Cuenca, por haberse vulnerado uno de los derechos más importantes, como es el principio de igualdad y no discriminación, y paridad de género, dentro de la elección de la segunda autoridad del Municipio. Esta demanda se fundamentó en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: "La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional;... 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial ade-

cuado y eficaz para proteger el derecho violado.” Pues el derecho que se incumple es el principio de paridad y la falta de criterio de equidad establecido en el artículo 317 del COOTAD donde establece:

> 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 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.

Tal es así que de manera específica, el COOTAD, siendo una norma infraconstitucional, promulga el uso del principio de paridad, este hace entender que en el momento de las elecciones, este principio debe ser asumido absolutamente por el GAD municipal, para que garantice el debido proceso en toda la sesión.

Antecedentes

El 15 de mayo de 2019, a partir de las 11h00, se llevó a cabo la primera sesión inaugural para la elección y designación de quien ocuparía la vicealcaldía de Cuenca. En esta sesión las concejalas y los concejales debían ser mocionados para el cargo, para luego proceder con la votación. La primera sesión fue suspendida y se reinstaló el 17 de mayo del 2019 a las 15h00 con el fin de elegir a la segunda autoridad del GAD Municipal del cantón Cuenca. En la segunda sesión, no existió una nominación de concejales y concejalas, simplemente se nominó al Arq. Pablo Burbano quien ya con la mayoría de votos fue designado vicealcalde de Cuenca. En dicha sesión la señora Paola Flores abandonó la sala, pues sus derechos y los de su compañera estaban siendo vulnerados al no tomarse en

cuenta la moción de estas concejalas, así incumpliendo el principio de paridad e igualdad de género en las elecciones.

Con estos antecedentes, las concejalas Paola Flores y Marisol Peñaloza interpusieron la demanda de acción de protección para que se disponga la reparación integral con el fin de que la sesión del 17 de mayo quede sin efecto; se convoque inmediatamente a una nueva sesión para elegir a la segunda autoridad del GAD Municipal de Cuenca y se aplique el criterio de la paridad, nominando entre las únicas dos concejalas para vicealcaldesa; que la sentencia sea publicada en un diario de mayor circulación y se publique en la página web del municipio esta sentencia y así dar a conocer a la mujeres que tienen los mismos derechos y oportunidades que los hombres.

Parte declarativa

Por lo antes expuesto, la demanda de acción de protección fue presentada el 18 de julio de 2019 por la vulneración del derecho a la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando los criterios de equidad y paridad de género, vulneración que afectó a las concejalas Paola Flores y Marisol Peñaloza, al momento de la elección de la segunda autoridad municipal. Cuando ellas se pronunciaron respecto al principio de paridad, algunos concejales e incluso el alcalde de la ciudad hicieron oídos sordos, contestaban que ese principio no tenía mucha importancia y que la gobernabilidad tenía mayor peso. La concejala Flores expresó que en la segunda sesión no tuvo oportunidad de leer un exhorto del Concejo Cantonal de Protección de Derechos donde decía que se tenía que tomar en

cuenta la paridad e igualdad de género. No se estaba reconociendo sus derechos. Eso motivó que la concejala Flores saliera de la sala. Finalmente, y como si se tratara de un pacto de caballeros, en un acto posterior se designó al vicealcalde.

Es necesario recalcar que el principio de paridad se encuentra desarrollado en la Constitución de la República, en varios instrumentos internacionales de derechos humanos y en la ley. En ese sentido, resulta indispensable señalar las normas que son parte del bloque de constitucionalidad y que por lo tanto deben ser aplicadas.

La Constitución manda que los ecuatorianos y ecuatorianas gocen del derecho a desempeñar funciones públicas. En el artículo 65 de la Constitución se establece que:

> El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.

Este hace referencia a los derechos desde la democracia representativa, deliberativa y directa. La participación ciudadana se sustenta en los espacios institucionales del Estado, como los GAD. La desigualdad de género limita la participación ciudadana, por lo que al tener una perspectiva de desarrollar una nueva ciudadanía se ha de empujar políticas orientadas a la democratización de las instituciones, así como a implantar la democracia directa como forma de convivencia social, económica, política.

En el artículo 70 de la Constitución ecuatoriana se determina que:

> El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

La paridad constituye una obligación del Estado, por eso se debe garantizar y aplicar de manera correcta y directa por parte de todas las autoridades y de toda persona que ejerce un rol como servidora o servidor público, para que así no se cree una irresponsabilidad estatal.

Parte dispositiva

En la primera instancia el juez concluyó que existió una violación de derechos al llevar a cabo la sesión inaugural para la elección de la segunda autoridad del ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, al no haberse respetado el principio de la paridad, poniéndolo simplemente como una opción, más no como una obligación equitativa contenida en el artículo 317 del COOTAD en conexidad con los artículos 11, 65, 66, 70 de la Constitución de la República. No sería posible elegir a una mujer como vicealcaldesa solamente si no existieran mujeres concejalas en el Municipio, por eso es indispensable saber diferenciar entre la *opción* y la *posibilidad*, pues donde fuere posible se elegirá la participación de las mujeres en condiciones de igualdad política. En esta primera instancia al juez se le hizo imposible elegir otra vía eficaz al ver una vulneración tan clara a los derechos constitucionales, como la igualdad, seguridad jurídica, participación e inclusión política. Por esa razón declaró procedente la acción de protección conforme establece el artículo 18 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales que dispone:

> En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

Así mismo, como medidas de reparación, se dispuso que se deje sin efecto la sesión del 17 de mayo para la elección de vicealcalde y que en un lapso de 5 días se haga una sesión para designar a la autoridad tomando en cuenta el principio de paridad.

El alcalde de Cuenca apeló la sentencia de primera instancia y solicitó la revocatoria de la sentencia venida en grado. La jueza de segunda instancia, Dra. Martha Guevara Baculima, rechazó el incumplimiento de paridad por parte del Municipio al momento de las elecciones para una segunda autoridad, aunque existen ciertas contestaciones por parte del GAD Municipal donde indican que la elección se realizó con legalidad, ya que existió votación de la mayoría absoluta y que el principio de paridad sí se aplicó en el proceso electoral; así mismo se planteó que hubo una moción a concejalas pero no alcanzaron los votos. Además, basados en el artículo 317 del COOTAD que establece: "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 donde fuere posible*", interpretando que el término "*posible*" hace referencia a una opción, mas no a una obligación. Los concejales demandados sostuvieron que no existía una disposición legal donde se determine que la segunda autoridad a designarse deba ser mujer, y aseveraron que si se habla de vulneración del derecho de las personas a elegir y ser elegidas este también se estaría incumpliendo, ya que los concejales hombres tienen también esos derechos de participación política.

En la audiencia, la jueza de segunda instancia consideró necesario el identificar si realmente existe alguna acción donde se hayan visto vulnerados derechos meramente constitucionales. Por la motivación expuesta por los concejales y la Procuraduría, el Tribunal declaró que no se cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 88 de la Constitución: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial" en relación con el artículo 40 de la LOGJCC:

> La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Y, en ese sentido, aceptó el recurso de apelación que se dio en primera instancia por parte del alcalde de Cuenca y proclamó como improcedente la acción de protección expuesta.

4.3 Sentencia dentro del caso N.° 161712019-00007 referente al cantón Santa Clara, provincia de Pastaza[26]

Datos del caso:

N.° de sentencia: 16171-2019-00007

Fecha de la sentencia: lunes 30 de septiembre de 2019

Tipo de proceso: Acción de protección

Demandante: Granda Garrido Andre Mauricio, Villarroel Villegas Enid Susana, Cali Palacios Rosa Alexandra, Curipallo Alava Yajaira Anabel

Demandado: Jervis Arboleda, Vinicio Shiguango, Francisco Aguinda, Jessica Valencia, Carlos Huatatoca

Antecedentes

En vista de una afectación de derechos al momento de la elección del vicealcalde de Santa Clara, se interpuso una acción de protección, mecanismo de protección previsto en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, números 1 y 5: "1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona". La acción se presentó ante el Tribunal de Garantías Penales.

En la sesión inaugural del jueves 15 de mayo de 2019, el señor Jervis Arboleda, alcalde del cantón Santa Clara, mocionó al concejal Vinicio Shiguango para la elección de vicealcalde del can-

[26] Este apartado contó con el aporte de Yajaira Anabel Curipallo Alava.

tón, sin tomar en cuenta que entre quienes conforman el Concejo Municipal existe una mujer. La moción se basó en que, con esa designación, se estaría representando a la nacionalidad Kichwa, que constituye al menos el 70 % de la ciudadanía del cantón Santa Clara.

El concejal Claudio Huatatoca, luego de referirse al principio de paridad que se encuentra en el artículo 317 del COOTAD, donde se establece que

> 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 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.

Claudio Huatatoca elevó a moción el nombre de la concejala Alexandra Cali para que sea designada como vicealcaldesa del cantón Santa Clara.

El alcalde del cantón procedió a dar votación a la primera moción, es decir a la del concejal Vinicio Shiguango, sin considerar otra moción. El Concejo Municipal de Santa Clara, por mayoría de votos, resolvió que el nuevo vicealcalde del cantón sería el señor Vinicio Shinguango.

Por las razones expuestas, la parte demandante solicitó que se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad y no discriminación, con criterios de equidad y paridad de género en la participación política de las mujeres y la vulneración de la supremacía constitucional e inobservancia de instrumentos internacionales de derechos humanos, que

trae como consecuencia la vulneración del derecho de la igualdad material en correlación con el derecho de participación y ocupación de la función pública aplicando criterios de equidad y paridad de género de la concejala Alexandra Cali.

Parte declarativa

En la sesión convocada para la elección de una segunda autoridad del Municipio del Cantón Santa Clara se inobservó el principio de paridad de género establecido en el artículo 317 del COOTAD, al no haber tomado en cuenta la moción para que la concejala Cali sea designada vicealcaldesa. En ese sentido, se afectó el derecho a la participación igualitaria y la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad con criterios de equidad, así como el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación prescrito en la Constitución de 2008: "El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad" (artículo 11, número 2). Vale recordar que Alexandra Cali es la única concejala mujer y la más votada en Santa Clara, por lo que tenía el mismo derecho a ser tomada en cuenta para la designación.

Adicionalmente, en la sesión no se garantizó el debido proceso, en virtud de que el acta de sesión no fue aprobada en la siguiente convocatoria. La Constitución es norma suprema del ordenamiento jurídico. Las disposiciones infraconstitucionales constantes en el COOTAD y en la Ley de Garantías Jurisdiccionales deben guardar conformidad con la Constitución para ser válidas. El artículo 417 de la Constitución de 2008 establece que los

> tratados internacionales ratificados por Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros

> instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.

En este orden de ideas, debió aplicarse el principio del *ius cogens*, derecho imperativo o universal, el cual tiene un estricto cumplimiento en todos los Estados, por eso es que la igualdad y la no discriminación son esenciales en todos los ámbitos. Uno de estos, es la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que establece medidas encaminadas a eliminar la discriminación hacia las mujeres.

Parte dispositiva

Es preciso señalar que no se cumplieron los principios de paridad e igualdad en la elección de la segunda autoridad del cantón Santa Clara al no considerar ni haber analizado la moción del concejal Claudio Huatatoca, quien propuso se tome en cuenta a la única concejala mujer, haciendo alusión al principio de alternabilidad.

Si el alcalde es hombre, debe haber una vicealcaldesa o viceversa. En ese sentido, los principios que fueron mencionados en el caso, es decir el de paridad, igualdad y alternabilidad, están sustentados principalmente en la Constitución de la República, por lo que deben ser cumplidos obligatoria y directamente, según el artículo 83 el cual menciona "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley […] 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente", acción que en el caso no se realizó por parte del alcalde Jervis Arboleda ni por parte de los demás concejales.

En ese contexto, el Tribunal de primera instancia, por mayoría, negó la acción de protección planteada a favor de Alexandra Cali "por improcedente", amparado en lo previsto en los artículos 40, número 1, y, 42 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El voto salvado de la jueza Pilar Araujo, luego de realizar su análisis sobre la afectación del derecho a la seguridad jurídica[27], considerando el valor jurídico de los instrumentos internacionales prescritos en los artículos 417 y 426 de la Constitución de la República, la interpretación literal y sistemática favorable a los derechos (artículo 11, número 5), el principio y derecho a la igualdad formal y material y no discriminación, decidió aceptar la acción de protección a favor de la concejala Cali y declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad material con criterios de equidad y paridad de género en la elección de la segunda autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Clara, y ordenó como medidas de reparación: dejar sin efecto la elección dada para la vicealcaldía del cantón Santa Clara; que el Concejo Municipal en un término de cuatro días proceda a la elección de la segunda autoridad del ejecutivo, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres, considerando que en el Concejo existe una concejala; publicar la sentencia en la página web del GAD Municipal del cantón Santa Clara por un año, con la finalidad de que la ciudadanía conozca que la elección en la vicealcaldía se realiza de entre sus integrantes con criterio de paridad entre mujeres y hombres; y, dispuso al alcalde

[27] Afectación que se aborda en las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador N.° 108-13-SEP-CC, caso N.° 1904-11-EP; sentencia N.° 006-13-SEP-CC, caso N.° 061412; y, sentencia N.° 040-13-SEP-CC, caso N.° 0010- 12-EP.

que de manera inmediata coordine con Talento Humano para que se capacite a todo el personal incluidos los señores concejales y él mismo en temas relacionados con la seguridad jurídica, principios de igualdad, paridad y equidad de género.

La Defensoría del Pueblo apeló la sentencia de primera instancia en la que solicitó la revocatoria de la sentencia venida en grado. El Tribunal de segunda instancia, por voto de mayoría, resuelve aceptar el recurso de apelación, revocar en su totalidad la sentencia de mayoría venida en grado, declarar la vulneración de derechos de la Ab. Alexandra Cali a la motivación, seguridad jurídica en cuanto al principio de paridad de género en la participación política de las personas (normas violadas: artículo 76 número 7 letra l y artículos 82 y 65 de la Constitución), y dispuso como medidas de reparación integral: dejar sin efecto la resolución N.° 001-GADMSC, de 15 de mayo de 2019 contenida en el acta de sesión inaugural del Concejo Municipal del cantón Santa Clara, en el que se designa vicealcalde del cantón; que en el término de 15 días se reúna el Concejo Municipal del cantón Santa Clara para proceder a la elección de la segunda autoridad del cantón, con observancia del principio de paridad entre mujeres y hombres; así mismo, que el alcalde en el término máximo de cinco días realice una capacitación para todo el personal del GAD del cantón Santa Clara, en especial y de forma obligatoria para los concejales Francisco Aguinda, Nicolás López y Vinicio Shiguango en coordinación con Talento Humano, a fin de que se capacite en temas relacionados con la seguridad jurídica, motivación y principios de igualdad, paridad, equidad de género, de lo cual inmediatamente culminada la capacitación se deberá informar al Tribunal sobre su cumplimiento; y, se dispuso publicar la sentencia por un año en la página web institucional.

El juez Juan Sailema, en su voto salvado, luego de considerar que la elección de la segunda dignidad (ejecutiva) del cantón Santa Clara se realizó conforme el artículo 253 de la Constitución de la República "sin que se avizore la violación de derechos constitucionales", pero sí el cumplimiento del derecho de participación de elegir y ser elegido constante en el artículo 61 de la Constitución al que debe realizarse un control de legalidad y no jurisdiccional, rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante y confirmó "la sentencia de mayoría venida en grado", por lo que negó la acción de protección.

Del análisis jurisprudencial realizado en este capítulo se puede evidenciar que los jueces y las juezas constitucionales que han conocido de estas acciones de protección han aplicado el criterio de "sana crítica" en virtud de la ambigüedad en la que se encontraba redactado el artículo 317 del COOTAD. Al referir la expresión "donde fuere posible", da espacio a la libre interpretación antojadiza de jueces y juezas respecto a la aplicación correcta del principio de paridad y equidad de género.

Adicionalmente se evidencia un desconocimiento de los estándares nacionales e internacionales sobre los correctos criterios de aplicación de lo que significa la paridad. Por lo anteriormente mencionado, se deja como reflexión la exigibilidad de respetar y aplicar en el ámbito constitucional el principio de equidad de género como único mecanismo de lucha en contra de la violencia política.

Frente a lo mencionado, se presenta algunos puntos que fortalecen el análisis en cuanto a la debilidad de la transversalización del enfoque de género en las sentencias.

5. Argumentos transversales que vulneran los derechos de las mujeres en las sentencias expuestas

En el proceso de exigibilidad judicial del derecho a la igualdad material y la aplicación del principio constitucional de paridad de género se identifican cuatro argumentos transversales que vulneran los derechos de las mujeres y, a pesar del resultado de la acción, fortalecen una visión patriarcal de la Función Judicial en Ecuador. Estos son:

1. La igualdad de género contempla una obligación de medio y no de resultado.

2. Los derechos de las mujeres tienen una dimensión constitucional y una protección reforzada.

3. En los Gobiernos municipales el principio de autonomía (machista) pesa más que el principio de igualdad y no discriminación.

4. La Procuraduría está para defender al Estado (al patriarcado) y no para garantizar derechos.

Estas posiciones, fácilmente refutables desde una perspectiva de derechos humanos y con enfoque de género, han sido utilizadas tanto por los gobiernos autónomos descentralizados municipales demandados, como por quienes operan justicia y han tenido a su cargo la decisión judicial. A continuación se expondrá brevemente un análisis que dejará sin efecto lo planteado y develará el real enfoque que lastimosamente tiene la Función Judicial en el país.

5.1 La igualdad de género contempla una obligación de medio y no de resultado

La igualdad material, formal, la igual protección de la ley y la no discriminación son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "[…] en función del reconocimiento de la igualdad se prohíbe todo tratamiento discriminatorio" (1984, párr. 54).

Existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad nacional e internacional.

En las sentencias detalladas en el acápite anterior se denota cómo –a pesar de citar el derecho a la igualdad– resulta paradójico encontrar un resultado evidentemente discriminatorio.

En este sentido, la carta fundamental prescribe que

> Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales. (Artículo 23)

> Además, las ecuatorianas y los ecuatorianos tienen derecho a 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. (Artículo 61.7)

Desde una perspectiva general, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) define la discriminación contra la mujer como:

> toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En este sentido, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas ha declarado que la definición de la discriminación contra la mujer incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer por el hecho de serlo o que la afecta en forma desproporcionada. Además, ha señalado que la violencia contra la mujer en todas sus formas constituye discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

Por otro lado, la Convención Belém do Pará, en su preámbulo, señala que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida

libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación.

En esta línea, desde la teoría de los derechos humanos, la plena garantía y respeto del derecho a la igualdad, tanto formal como material constituyen una herramienta directa para evitar la discriminación, por lo que se constituyen como una obligación de resultado, es decir, el Estado cumple de manera adecuada con el derecho a la igualdad cuando se confirma que se ha prevenido o reparado un acto discriminatorio.

No se podría justificar el cumplimiento del derecho a la igualdad con las meras expectativas de lograr un trato equitativo, sino que por el contrario, este derecho se ve plenamente garantizado el momento en el cual se logra realmente la paridad.

En este sentido, sorprende sobremanera, que se argumente y se decida en torno a que las concejalas tuvieron la oportunidad de candidatizarse o de ser electas como vicealcaldesas. Si el resultado fue discriminatorio, es decir, si no se ha cumplido con el principio de paridad, vulnera el derecho a la igualdad.

Mantener la teoría de la posibilidad real en el cumplimiento del derecho a la igualdad implicaría una desprotección inminente de los grupos históricamente excluidos. Conforme lo reconoce el artículo 11 número 2 de la Constitución, las autoridades públicas, judiciales o administrativas deberán tomar medidas que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad, en este caso, las mujeres concejalas, que por el sistema de opresión y violencia política no han podido acceder al curul de vicealcaldía. El efecto de las decisiones analizadas donde se ha utilizado este argumento es perpetuar la discriminación, objetivo completamente opuesto a las

disposiciones constitucionales y de los instrumentos internacionales en la materia.

5.2 Los derechos de las mujeres tienen una dimensión constitucional y una protección reforzada

Desde el primer tercio del siglo XX se ha fortalecido el movimiento de mujeres que luchan contra las estructuras tradicionales/patriarcales que mantenían estereotipos de género que provocan desigualdades entre hombres y mujeres. La lucha y el reconocimiento de derechos tanto por la capacidad decisiva plena de las mujeres, como por la difusión de la igualdad dentro del concepto de la no discriminación es agenda fundamental tanto para las escuelas del derecho constitucional actual como para el derecho internacional de los derechos humanos.

Esta evolución, que se puede comprobar con un análisis de derecho comparado, encuentra su impulso determinante desde el plano internacional. En el ámbito interamericano, el 26 de diciembre de 1933, se celebró el Convenio de Montevideo sobre la Nacionalidad de la Mujer, que en su artículo 1 estableció: "No se hará distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica". También el Convenio sobre Nacionalidad suscrito en la misma fecha, en Montevideo igualmente, determinó en su artículo 6: "Ni el matrimonio ni su disolución afectan a la nacionalidad de los cónyuges o de sus hijos".

Por su parte, la Declaración Americana en su artículo II estableció: "Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los deberes y derechos consagrados en esta Declaración sin distinción

de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna". Estos mismos principios han sido incorporados en el artículo 1 número 3 de la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 3 letra j) de la Carta de la OEA.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Ecuador desde 1978, reconoce en su artículo 1 número 1 que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La Constitución del Ecuador establece en su artículo 11 número 3 que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Así mismo, reconoce en sus artículos 65 y 70 que el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. 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. Además, formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia

técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

La Corte Constitucional, como máximo órgano de interpretación constitucional, ha dado esta dimensión a los derechos de las mujeres. Ejemplo de ello es la sentencia N.° 904-12-JP/19, en la que se pronunció con relación a la violencia contra las mujeres diciendo:

> […] el concepto general de 'violencia contra la mujer', consta en varios instrumentos internacionales, entre ellos en el marco de las Naciones Unidas, la "Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer", que en su artículo primero la define como "...todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada". En igual sentido en el ámbito interamericano, la "Convención de Belem do Para" reitera que violencia contra la mujer comprende "...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". Dicha Convención establece la obligación de los Estados de respetar los derechos de las mujeres y de tomar acciones concretas para garantizarlos, en especial considerando determinados tipos de violencia ejercidos contra las mujeres en situación de vulnerabilidad, […]. La violencia contra la mujer se manifiesta en múltiples escenarios […]

Por lo expuesto, no cabe duda de que la protección de los derechos de las mujeres y en especial, la igualdad, la no discriminación y la prevención de la violencia es de carácter constitucional y por lo tanto debe ser protegida y tutelada a través de las garantías jurisdiccionales reconocidas en la Constitución.

La acción de protección constituye un mecanismo judicial adecuado y efectivo para lograr la plena garantía del derecho a la igualdad material de las mujeres y por lo tanto, los argumentos esgrimidos, frente a la existencia de otros procedimientos de carácter infraconstitucional, lo que hacen es minimizar la violencia, deslegitimar los procesos de exigibilidad de derechos de los movimientos de mujeres y sostener, desde el patriarcado una igualdad opresora, que solamente la Función Judicial, a través de un fallo con enfoque de género podría cambiar.

Cabe mencionar que la bandera de lucha de los movimientos feministas y organizaciones de mujeres incluye la defensa del derecho a vivir una vida libre de violencia. En este sentido, Ecuador ha logrado avanzar en términos de nombrar la violencia contra las mujeres desde sus distintos tipos como en sus diferentes ámbitos, a través de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

5.3 Los Gobiernos municipales: el principio de autonomía (machista) pesa más que el principio de igualdad y no discriminación

Tanto en las acciones analizadas como en la gran mayoría de los procesos propuestos a escala nacional, los Gobiernos municipales demandados han argumentado que las juezas y los jueces no pueden interferir en las decisiones internas de estas entidades, pues gozan del principio de autonomía.

Este argumento, propio de un Estado de derecho y no de un Estado constitucional de derechos, lo único que promueve es la impunidad y la negativa de control judicial de las acciones u omisiones de los poderes públicos.

Con relación a lo expuesto, la Constitución del Ecuador establece que "los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes, estas autoridades garantizarán su cumplimiento" (artículo 11, número 2).

Así mismo, se reconoce que

> el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.
>
> El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.
>
> El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.
>
> El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.
>
> Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos. (Artículo 11, número 9)

En el plano de la autonomía administrativa de los GAD municipales estamos aludiendo a la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico, entero y propio, que se inserta en un orde-

namiento jurídico originario u ordenamiento estatal a través del reconocimiento por este de su carácter como tal. Estamos, pues, refiriéndonos ya al caso concreto del ordenamiento local, ante un ordenamiento derivado que debe encontrar su perfecta articulación en el ordenamiento estatal, garante de la unidad última del sistema jurídico. (Artículo 11, número 9)

En este sentido, como se explicó anteriormente, este ordenamiento autónomo, conformado por normas, actos u omisiones, debe estar sujeto a la norma máxima, es decir, a la Constitución. Toda acción que no se encuentre adecuada a lo dispuesto en la carga magna, será violatoria de derechos y por lo tanto sujeta a control judicial.

La Constitución establece que

> La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. (Artículo 88)

No cabe duda entonces, que el principio de autonomía de los GAD –reconocido en el artículo 238 de la Constitución– no excluye del control judicial a las acciones u omisiones que puedan vulnerar derechos y que, además, la acción de protección es la acción adecuada y efectiva para el efecto.

5.4 La Procuraduría está para defender al Estado (al patriarcado) y no para garantizar derechos

Sorprende ampliamente la participación y argumentación de la Procuraduría General del Estado en los procesos de acción de protección analizados y, en general, en todos los que la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha activado en defensa de la igualdad material y la paridad de género en las vicealcaldías del país.

La Constitución (artículo 235) reconoce que la Procuraduría General del Estado es un organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por la procuradora o procurador general del Estado, otorgándole el patrocinio de las instituciones estatales para poder velar por sus intereses.

La Procuraduría debería asumir un papel garantista de derechos cuando se trata de una garantía jurisdiccional, como es la acción de protección, aún más, propuesta por la Defensoría del Pueblo, la cual, conforme al artículo 215 de la carta fundamental es también una institución del Estado.

En las acciones analizadas, los argumentos esgrimidos por las y los representantes de la Procuraduría General han demostrado y evidenciado una defensa irrestricta de intereses personales y no estatales, vulnerando así la Constitución, colaborando, además, en el fortalecimiento de un sistema patriarcal, discriminatorio, antiderechos y violento en el ejercicio de la participación política de las mujeres en el país.

En esta línea, la Defensoría del Pueblo de Ecuador considera que es indispensable un cambio de visión institucional de la Procuraduría General del Estado, que se apegue a su mandato constitucional, en especial cuando se trate de garantías jurisdiccio-

nales, pues en la actualidad lo que se ha evidenciado es una afectación a los derechos de las personas accionantes.

Finalmente, con respecto a las causas analizadas y a las promovidas por la Defensoría del Pueblo, en razón al principio de paridad de género, la Procuraduría, a través de los representantes de su Dirección de Patrocinio, ha mostrado un desconocimiento fehaciente del bloque de constitucionalidad, del enfoque de género y se ha convertido en un cómplice de la discriminación y la violencia política.

CAPÍTULO 3 La lucha por la paridad: historias y voces de mujeres

Algo de historia

Los resultados de los comicios de 1941 sorprendieron al país. A pesar de que se contaban y recontaban los votos, a las autoridades electorales no les quedó otra opción que declarar que Matilde Hidalgo Navarro había resultado electa como primera mujer diputada en Ecuador. Sin embargo, buscaron la manera de aplacar el escándalo y la ubicaron como suplente. Jamás permitieron su principalización en el Congreso Nacional.

En 1997 (56 años después) Rosalía Arteaga, vicepresidenta de la República electa, asumía la Presidencia tras una revuelta popular y la declaración de "incapacidad mental" del primer mandatario. Mientras ella firmaba un decreto asumiendo lo que por derecho le correspondía, los legisladores alegaban un supuesto "vacío legal" para la sucesión presidencial. Tres días después, sin haber sido siquiera recibida en el Congreso, leyó públicamente su renuncia.

A contramano de una historia que a momentos parece silente y quieta, a casi 80 años de la elección de la primera diputada ecuatoriana, hoy, a pesar de los avances legales en materia de paridad, el acceso a los cargos de representación política sigue presentando enormes brechas.

En 40 años, en Ecuador se han presentado solo siete mujeres como candidatas a la presidencia de la República. "Búscame en la papeleta, soy la única mujer" rezaba, a manera de logro, un eslogan de campaña en el último proceso electoral.

Hoy se cuenta con 18 alcaldesas (frente a 203 alcaldes); 4 prefectas (frente a 19 prefectos); de igual forma, de 1284 concejalías, 395 son de mujeres; de 5607 vocalías de juntas parroquiales, 1102 son mujeres. En cuanto a la Asamblea Nacional, un 38 % de asambleístas son mujeres y de las 13 comisiones legislativas, apenas tres son presididas por mujeres (ONU Mujeres, 2019).

Más allá de las cifras, en este capítulo interesa poner en el debate un tema subyacente –o quizá paralelo– del que, si bien se ha hablado desde las organizaciones de mujeres, no ha tenido una visibilización pública acorde con sus efectos reales.

Desde que la Defensoría del Pueblo inició la defensa del principio de paridad, constató que el acceso al derecho era percibido, dentro de los espacios de representación política, como una invasión al poder concentrado por un patriarcado que respondía a la supuesta afrenta entrando, con todo, a su disputa.

Mientras las mujeres no detentaban el poder ni tenían acceso directo a la toma de decisiones, incluso el espacio político era compartido en calma. En general, ellas detrás, casi borradas en las fotografías y silenciadas, no eran objeto de ataques ni cuestiona-

mientos a su capacidad de gestión. La condición era mantenerlas guardando el lugar que les había sido asignado por la historia.

El problema llegó cuando empezaron a defender sus espacios, a adquirir poder, a competir y amenazar con ocupar los cargos que ellos consideraban suyos. Por ello, el impulsar el acceso y el ejercicio del poder de las mujeres evidenció que la política todavía se hace desde prácticas discriminatorias por razones de género. El efecto es proporcional: mientras aumenta la capacidad de las mujeres para entrar en el mundo de la política en espacios reales de toma de decisiones, mayor es la violencia.

Así, todo intento por romper los roles asignados a las mujeres en la política, tiene como correlato, casi permanente, el ejercicio de la violencia basada en género.

"Nosotras no queremos que se active nada porque los concejales son buenos con nosotras, nos dan algunos privilegios, nos dejan ir a eventos". "No queremos problemas con ellos, mejor no hacerles enojar", nos dijeron algunas concejalas durante las audiencias por la defensa del principio de paridad. A través de varios testimonios, supimos también que varios concejales, especialmente vicealcaldes, las han perseguido y acosado y por eso más de una concejala firmó un desistimiento (aun sabiendo que los derechos son irrenunciables) en un intento por "calmar las cosas", no "seguir provocando su ira", "vivir y trabajar en paz".

"Nos quitaron tanto, que nos quitaron el miedo" rezaba una pancarta en las protestas de Santiago de Chile en 2019. Ese mensaje resume la fortaleza de las mujeres que llegaron al mundo de la política para quedarse y esas son las historias que queremos contar, a través de sus propias voces. Por un tema de espacio, no es posible incluirlas a todas, por eso se ha seleccionado cinco

testimonios que evidencian la violencia que viven a diario por su condición de mujeres y, como decía Eduardo Galeano, dan cuenta también de aquellos hombres que temen "a las mujeres sin miedo".

1. Nelly Guachilema: "las mujeres somos capaces de transformar nuestro pueblo"

Nelly Elizabeth Guachilema Velarde es concejala del cantón Guano, provincia de Chimborazo, desde mayo de 2019. En su perfil de Facebook resalta un mensaje escrito con enormes letras negras en fondo rosa: "Las mujeres tenemos derechos a la equidad de género y a la participación democrática" (2020). Bajo este mensaje, como contraste con la realidad, consta la publicación de la noticia que anuncia la elección de un hombre para la vicealcaldía en el Concejo Municipal de Guano por segunda ocasión, a pesar de haber ganado la acción de protección en defensa del principio de paridad.

> Yo decidí intervenir en política porque nosotras somos capaces. Tuve la suerte de contar con [el] apoyo de mi familia que para mí es lo más importante. Y se dio la oportunidad de que una persona que había seguido mi trayectoria realizó encuestas en la población. En esas encuestas yo salí primera. Entonces pude demostrar mi trabajo y mi compromiso. Hoy soy la primera concejala rural, me siento orgullosa de lo que he alcanzado, pero mi trabajo también es no ser la primera y la única.
>
> Mientras fui candidata hubo varios intentos para descalificarme que venían de los candidatos, pero no de la gente, porque yo prefería trabajar directamente con la gente, yo siempre busco sentirme cercana a las personas, a sus necesidades, eso me ha ayudado mucho. En los tiempos más difíciles, es el apoyo de la

gente el que siempre está ahí. Durante la campaña tuve muchas restricciones económicas, esa parte también es difícil porque la desigualdad que enfrentamos también es económica.

Cuando iniciamos el tema de defensa de la paridad en el Concejo, con la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo, la reacción del alcalde fue muy negativa. Lo primero que hicieron fue traer a más de 150 personas que amenazaban con pedirme revocatoria de mi mandato si insistía en mi derecho a la vicealcaldía. Eran representantes de la Junta del Campesinado, de parte de los coidearios del alcalde. Luego lo volvieron a hacer, por dos ocasiones movilizaron gente en mi contra.

Pero yo supe que muchos habían sido engañados, se les había dicho que si no vienen no había obras. Porque yo también he tenido mucho apoyo y también han venido a acompañarme. Así que viendo esto, que podía incluso enfrentar a las personas entre ellos, yo hablé con el alcalde, y le dije que este no es problema de la gente, que los derechos están consagrados en la Constitución y en la ley.

Pero para ellos, para el alcalde y el vicealcalde, eso es un problema. Por eso hay mucha presión para que yo no defienda mis derechos. A mí me limitan en todo sentido. Tengo restricción incluso para hablar con el personal del municipio. El alcalde me mantiene bloqueada totalmente. Siempre hubo un desequilibrio, pero se incrementó muchísimo al iniciar la lucha por la paridad. Es como si esto de la paridad les hubiera insultado a ellos. Y nunca ha sido así.

Ellos dicen que no se han vulnerado mis derechos, que sí se han respetado porque a mí me han nominado en la primera sesión del Concejo y también a la otra persona, y que por votación ganó la otra persona, y que sí fui "tomada en cuenta" ellos ya cumplieron.

Pero es algo muy raro, porque de verdad pensamos que el alcalde iba a hacer lo correcto. Finalmente, no fue así, y en este mismo juego cayó el otro compañero concejal que no ha parado de intentar difamarme en todas las entrevistas que tiene. En redes sociales dicen que yo debería dejar de ser "ambiciosa": piensan que es por ganar más el sueldo.

En varios eventos se me excluye y no se me invita. Yo soy presidenta de la Comisión de Género e incluso a un programa que se refería al tema, no me invitaron. Y si voy a algún evento o estamos en alguna reunión, y aparezco en la foto, ellos la recortan. Tratan de sacarme lo menos posible en la página web del municipio. No soy invitada a participar en las comisiones ni tengo delegaciones. Me tienen limitada en todo.

Yo creo que es importante que participemos las mujeres en política porque somos capaces de transformar nuestro pueblo. Tenemos la aspiración de hacer eso, de cambiar las cosas, de hacer las cosas mejor. Las mujeres sí podemos, somos luchadoras, trabajadoras. Y creo que tenemos una capacidad especial para hacer varias cosas a la vez y hacer las cosas bien.

Creo que nos falta capacitarnos y empoderarnos más, necesitamos también que a esta lucha se sumen no solo mujeres, sino los hombres. Y entre nosotras creo que debemos luchar juntas, porque todo esto va a ser un precedente para los derechos de las mujeres. (Nelly Guachilema, comunicación personal, 15 de enero de 2020)

2. Estefanía Montúfar: "no podemos esperar que los varones nos den luchando"

Estefanía de Jesús Montúfar Albornoz es concejala del cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha desde mayo de 2019.

Médica de profesión, postergó su intervención en política para atender a sus hijos y padres[28]. Y finalmente decidió seguir su vocación soñada como concejala de su cantón.

> Yo soy médica de profesión, eso en lugar de ser un valor que se debería destacar, durante la campaña lo utilizaron para tratar de descalificarme: decían que cómo una "curagripes" podría llegar al Concejo. Así fue siempre, desde que trabajaba como residente en el hospital, todos los médicos usábamos batas blancas, pero ellos eran tratados de "doctores", yo de "seño" o "señito"
>
> Mi padre fue sindicalista, él vive todavía, tiene 95 años. Él siempre estaba pendiente de las necesidades de los demás trabajadores y les organizaba. Yo veía desde pequeña su elección por el bien común, eso creo que me inspiró.
>
> Me sumé a un grupo político donde había hombres [a quienes] les costó entender mucho que una mujer quiera intervenir en política. Estoy segura de haber demostrado que sí podemos y que trabajamos con todo el compromiso y la excelencia. Ahora mi alterno es un varón, y la relación entre los dos no es tan fluida, él siente que yo le he relegado. Es que yo he sido muy fuerte y muy firme. No he permitido que me hagan bajar la cabeza, porque lo han intentado.
>
> Trataron de no tomarme en cuenta desde la campaña, a mí me sacaban de las fotografías, me decían que todo el mundo me conoce por mi profesión, pero que el voto no me lo tienen que dar a mí, sino al candidato a la alcaldía. No querían que yo hable porque querían que solo intervenga el candidato a alcalde. No me acompañaban, decían que las mujeres no tenían mucho poder de convocatoria y no era así.

[28] Reproduciendo la economía de cuidado históricamente a cargo de las mujeres (Vásconez, 2012).

Recuerdo un candidato que me decía que no estoy preparada, "yo soy abogado", decía, "tú puedes ir en segundo plano, yo iría en primer lugar porque soy más joven y porque la gente va a querer a personas jóvenes". Me costó trabajo, realmente, y malos momentos.

Cuando ya fui electa publicaban que, si solamente soy una "curagripes", qué voy a saber de ordenanzas ni voy a meterme a legislar o fiscalizar. Recuerdo en el día de la posesión como concejala, entrábamos todos a la Villa El Carmen, a un brindis, entonces los policías municipales se cuadraban ante los varones concejales y descansaban cuando entrábamos las mujeres. Ya en el evento les servían los bocaditos solo a ellos, a nosotras nos pasaban empujando. Yo reclamé y me dijeron que nosotras no tenemos la prioridad. Eran cosas pequeñas, pero todas esas cosas van pesando cuando se acumulan.

En los medios de comunicación inclusive, una quiere ir a hablar de sus proyectos, del trabajo y lo primero que preguntan es que cómo hace para atender su casa, y cómo distribuye su tiempo para atender las cosas que debería estar atendiendo.

Cuando empezamos el tema de paridad se evidenció más todo esto, cuando empezaron ya a ver cómo nosotras estábamos surgiendo en nuestros cargos, nos estábamos empoderando y estábamos luchando ya por la paridad, por la igualdad con ellos. Ahí es cuando empezaron más los ataques. Empezaron a usar las redes sociales, diciendo que estamos detrás de intereses, que queremos más plata, que no tenemos inteligencia y que hablamos cosas vacías, sin trascendencia, que solo estamos para las fotos.

Yo emprendo un proyecto y ya están todos atrás mío para ver qué es lo que hago y cómo bajarme el nivel. Me dicen que no diga nada, que mucho fastidio. Las sesiones se transmiten por la radio pública, y cuando me toca intervenir me cortan. En las actas se

omiten cosas importantes que yo he planteado. Cuando un varón alza la mano le dan inmediatamente la palabra, no importa si nosotras la hemos pedido antes.

Pero he peleado y he conseguido cosas, por ejemplo, conseguí presidir la Comisión de Planificación y Presupuesto, que es una de las más fuertes. Pero cuando pido información yo me doy cuenta de la molestia que ocasionó. Ya me contaron que me dicen "la vieja loca" que pide esas cosas, ellos se molestan y me insultan, pero tienen que darme la información.

Creo que las mujeres tenemos que exigir nuestros derechos, no podemos esperar que los varones nos den luchando. Ellos tienen que acompañar y apoyar nuestra lucha. Creo que somos capaces de cambiar muchas cosas en el sistema. Estoy convencida de que nosotras somos estadísticamente menos factibles de corrompernos. Sí podemos mostrar nuestras capacidades, pero para ello necesitamos nuestro espacio político, en la casa, en la sociedad y no lo tenemos. (Estefanía Montúfar, comunicación personal, 16 de enero de 2020)

3. Marisol Peñaloza: "esto no para y luego estarán mis hijas, mis nietas y las hijas de nuestros compañeros también"

Adriana Marisol Peñaloza Baculima es concejala de la parroquia rural Sayausí, del cantón Cuenca, provincia de Azuay, desde mayo de 2019. Tiene una trayectoria de 19 años en servicio social, y por eso decidió ser parte de una candidatura. Está convencida de que estos espacios de participación son un derecho legítimo, por eso, cuando le dispusieron que no acepte la moción de ser designada como vicealcaldesa, ella no se sometió y aceptó, y eso ellos no le perdonaron.

Yo empecé a intervenir en política porque teníamos muchos problemas en nuestra comunidad y necesidades que no eran atendidas. No se socializaba ni se planificaba. Por esa razón, como mujer rural, fui parte de iniciativas, planes y proyectos, y tomé la decisión de participar.

Desde el inicio sentí que hubo restricción para la campaña electoral, sobre todo una marcada preferencia hacia las cabezas en las que siempre estuvieron los hombres. Y como candidata a concejala rural yo tenía que buscarme los medios por mi cuenta. Muchas veces nos quejábamos, pedíamos, exigíamos que nos atiendan a nosotros. Pero creo que justamente eso nos dio más fuerzas para seguir trabajando.

Solo los hombres cabezas de lista tenía todo el apoyo, las mujeres rellenábamos la lista, o al menos eso es lo que ellos pensaban. Utilizaban nuestros nombres, pero ya en el momento de la participación real nunca nos dieron siquiera material de difusión. En los medios de comunicación todos los días estaban ellos. En sus agendas, nosotras no cabíamos.

Ellos cuestionaron el tema de la paridad, decían que es una vanidad, y que no acepte el cargo porque no estoy capacitada, que no tengo los estudios suficientes para ocupar esos espacios. Yo siempre he dicho que la capacitación es importante y por eso siempre estoy capacitándome. Ese no era el problema, el problema es que ellos se sienten dueños de todos los espacios de poder. Soy madre de familia, fui una madre joven, sin embargo, siempre estoy estudiando y capacitándome. Pero eso también me decían, que soy madre y voy a abandonar a mis hijos porque no les voy a dar el tiempo.

En redes sociales empezaron una campaña en mi contra que fue muy fuerte. Usaban perfiles falsos, de gente cobarde, que se disfraza para insultar, para agredir y denigrar a las mujeres y

eso sí es indignante. Es pura cobardía y así es como nos atacan a nosotras. No se cuestiona nuestro trabajo en un campo político como debería hacerse, porque estamos en [un] espacio político y de representación; se esconden en un perfil falso e insultan.

Luego, con el tema de la vicealcaldía, ellos me señalaban, no saludaban ni contestaban mi saludo. Es un tema mínimo de educación. Pero lo que quiero decir es que su forma de enfrentarse a nosotras es desde el insulto y la calumnia, porque no tienen argumentos. No aceptan que es un legítimo derecho, que durante muchos años nuestras mujeres que no están presentes lucharon para tener estos espacios, y que bien ganados los tenemos no por ser Marisol, sino por ser mujeres luchadoras y que esto no para, y luego estarán mis hijas, mis nietas y las hijas de nuestros compañeros también.

Cuando se estaba tratando este tema de la vicealcaldía, hubo mucha presión, sobre todo de algunos ediles que cuando ya estábamos en esos espacios apelaron para sacarnos de ahí. Cuando publicábamos algún tema de trabajo en las redes nos decían locas y nos mandaban a cocinar, a lavar, a planchar y a dedicarnos a cuidar a los hijos.

Amenazaron con destituirme porque cometí la falta de no obedecerles. En el partido me dijeron que cuando me mocionen como vicealcaldesa yo tenía que decir que no acepto. Yo sí acepté y eso no me perdonaron. Entonces fui la "mala mujer". Pero si yo no aceptaba, mi conciencia no iba a estar tranquila porque yo estoy aquí representando a las mujeres.

Sí me afectaron y mucho, todo esto tuvo consecuencias en mi salud. Me mostraba fuerte frente a mis hijos, pero toda esa violencia me debilitó. Lloré y también callé frente mi familia, porque no quería que esto les afecte también a ellos. Estuve un tiempo interna en un hospital, porque la presión era tan fuerte que parecía que no iba a soportar.

> Cuando ya estuve en el espacio de la vicealcaldía, hay que agradecer el apoyo total de mi compañera Paola Flores y algunos compañeros ediles que también me apoyaron, entonces ya no me sentía sola, ya me sentía más fortalecida, y además el acompañamiento que tuve de organizaciones y de la Defensoría, y así ya no tuve miedo. Nos hemos ido empoderando y contamos con el apoyo necesario para continuar. (Marisol Peñaloza, comunicación personal, 16 de enero de 2020)

4. Silvana Lara: "a esas personas que piensan que las mujeres valemos menos por ser mujeres, hay que irles ubicando también"

Silvana Katherine Lara Heras es concejala desde mayo del 2004, del cantón La Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Afirma que "Dios creó al hombre y a la mujer para ser iguales" y a pesar de todo lo que vive a diario, se mantiene firme en su compromiso: "seguiré diciendo mi verdad, aunque el cielo se caiga encima de mí". Es la única mujer que ha sido electa en dos administraciones del Concejo Cantonal.

> Yo quedé huérfana a la edad de 17 años y me volví cabeza de familia. Mis esfuerzos eran por sobrevivir y hacerlo honrando el nombre de mi madre doña Mirian Heras Cevallos, de quien siento mucho orgullo. Trabajé mucho y fui cercana a mucha gente que valoraba mi trabajo.
>
> Entonces alguna vez, a manera de relleno, me pidieron mi cédula porque necesitaban candidatas y al siguiente día se cerraban las elecciones. De repente comencé a salir en los primeros lugares de las encuestas y aquí estoy, llegué y me he quedado para otra administración más.

El caminar en la calle, el abrazo, la palmadita en la espalda y muchas veces gente que le da la mano y le deja 5 dólares de apoyo para la campaña, esto para una significa confianza, significa que la gente le está diciendo ¡sigue! ¡confiamos en ti! y eso es lo que a una le da fuerza.

Muchos medios de comunicación no me invitaban a participar en los diferentes espacios que les daban a los candidatos para que se presenten. Yo por eso decidí hacer una campaña puerta a puerta, saludando a las personas por las que había trabajado y eran ellos los agentes multiplicadores.

Fui la única concejala que se lanzó a la reelección de la administración anterior y el mensaje, aún de los integrantes de mi lista, era que no voten por candidatos reelectos. Luego fue una carnicería porque empezaron a averiguar minuciosamente mi vida personal, que cuántos novios tuve, que de dónde son.

Porque el hombre mientras más mujeres tiene, es perfecto, y si tienen mala reputación, no importa. Una mujer en cambio no solo que tiene que sobresalir en el campo intelectual, tiene que ser una excelente madre, ama de casa, administradora, sino que también tiene que salir a la selva cuidando que no traten de pisotear su dignidad. Porque los insultos y las ofensas buscan meterse con la familia.

Y cuando una llega acá al Concejo Municipal, le ponen todas las trabas para que la mujer no pueda trabajar para demostrar a la ciudadanía que no deben llegar mujeres al poder, porque deben estar en la cocina, cuidando hijos. No permiten que una participe en decisiones del poder que quieren seguir manejando solo ellos.

Tengo muchísimas historias que contar comenzando con la administración anterior, siendo un Concejo Municipal solo de hombres y al ser la única mujer, es la última a la que le dan la

palabra, la opinión de una es como que no cuenta. Dentro del municipio se ha indispuesto a los funcionarios al punto de que no me saludan, a los dirigentes barriales para que no me reciban, o a los medios de comunicación diciéndoles que no les van a dar los contratos si me entrevistan.

Esto fue peor desde que iniciamos con la lucha por la paridad. Tanto que hoy no puedo subirme a una unidad del GAD Municipal. Dicen que las mujeres debemos estar en la casa, que no hacemos nada y cuando vino el tema de las comisiones se las repartieron entre ellos. Tengo a cargo la Comisión de Turismo, Cultura, Educación y Deporte que no tiene dirección ni presupuesto establecido para poder trabajar. Ahora, cuando hay eventos, llaman al concejal rural o llaman a cualquiera, para que haga el trabajo que me corresponde. El día de la pseudoposesión, convocaron gente para que venga con carteles, me agreda no solo de manera verbal, sino físicamente.

Si se está peleando por una paridad, se está peleando porque vengan más mujeres a ocupar este puesto, pero no pueden venir a ser tratadas así. Porque el ser humano debe ser tratado como ser humano, como persona, no como ser inferior. A esas personas que piensan que las mujeres valemos menos por ser mujeres, hay que irles ubicando también.

Me han bloqueado el acceso de la información así que me voy a ir por la vía legal para que me contesten porque cuando el órgano regular no funciona hay que buscar otras instancias. Pero hay que hacer sentir nuestra presencia y nuestro trabajo, hay que hacer sentir que una pasó por esta administración haciendo algo, y algo bueno. Tengo la convicción que las cosas deben ser así.

Creo que vale la pena participar en política porque cuando se hace política pública en los diferentes niveles del gobierno llámese municipios, juntas parroquiales, prefecturas, distritos

> metropolitanos, gobierno en general, necesitan y se necesita la representación de las mujeres, necesitamos estar ahí para legislar desde nuestra mirada, desde lo que nosotras sabemos como mujeres. (Silvana Lara, comunicación personal, 16 de enero de 2020)

5. Mayra Tasipanta: "yo ya no tengo miedo"

Mayra Alejandra Tasipanta Caiza es concejala del cantón Mejía, provincia de Pichincha, desde mayo de 2019. Decidió participar en política sabiendo que "este mundo está hecho para hombres" pero convencida de que el mundo era demasiado injusto y que algo había que hacer para cambiarlo.

> Desde niña sufrí muchas necesidades, mis papás tuvieron que separarse por el tema económico. Yo viví en la ruralidad, estudié en una escuelita unidocente. Llevaba mi banquito a la escuela para poder sentarme. Nosotros no teníamos ni alcantarillado.
>
> Mi papá era sindicalista, desde niña me llevaba a sus reuniones y decía que a nosotros que menos tenemos es a los que más nos pisotean. Mi papá es un artesano, él me enseñó a conocer la vida, las necesidades que pasamos nos hicieron fuertes. Él me dijo que cuando yo conozca el mundo tengo que ser muy fuerte porque mucha gente me va a querer hacer daño.
>
> Cuando yo llegué acá a la Universidad Central viví en un cuarto de dos por dos metros. Ahí empecé a ser parte de organizaciones estudiantiles. Entendí que si yo estaba ahí tenía que aprender más, tener más conocimientos porque muy pocas mujeres estaban ahí.
>
> Luego vine a vivir en Cutuglagua a dos horas de Quito y ahí formé un grupo que se llamaba Líderes de Cutuglagua en mi

casa, o sea les traía a los chicos y planificábamos y soñábamos con ser parte de la Junta Parroquial. Ahí fue cuando llegaron políticos que ofrecían ayuda y que pedían nuestro apoyo. Así decidí ser candidata y en el 2014 fui alterna para la Junta Parroquial. Yo tenía 23 años.

Ya siendo candidata comencé a conocer y entendí por primera vez, que en la política nosotras las mujeres teníamos que rogarles para que nos dejen entrar y casi siempre era para rellenar lista. Yo fui alterna y en la campaña me tenían cargando banderas.

En el segundo proceso fue más difícil dentro del movimiento porque no había espacios. El problema todavía de Ecuador es que los partidos políticos literalmente tienen un dueño que es el que hace, decide y hasta impone. Nos impusieron un candidato a alcalde y la pelea fue durísima porque tuvieron que aceptar que yo, una mujer joven, sin familia que le apoye, ni amigos poderosos, de la ruralidad, encabece la lista y eso nunca me perdonaron. Les di guerra porque no encabezaba mi movimiento y tuvieron que aceptar, pero nunca me perdonaron.

La campaña fue terrible, al principio traté de que las cosas se complementen, de que llevemos una sinergia entre compañeros, pero nunca se hizo. Me cortaban de las fotos, o sea, si tomaban una foto y yo estaba en la esquina entonces me cortaban. Y lo mismo pasa ahora, en todas las fotos me siguen recortando.

También pasaba que me decían por ejemplo "hoy hay un evento en Aloasí" y en verdad ellos estaban en el Chaupi, o sea me mandaban a otros lugares. Nunca me dejaron hablar de mis propuestas ni me dieron material promocional, todo lo puse yo, lo que podía. Me llegaron a empujar de la tarima cuando estaban los candidatos.

Cuando desde la Defensoría del Pueblo se inicia con el tema de la acción de protección por la paridad, ellos reaccionaron muy

mal. Enseguida me llamaron a reclamar de una manera muy grosera, me amenazaron, ahí comenzó lo peor.

Yo me había reunido con el alcalde, pero él dijo que no tiene tiempo, que estos no eran temas relevantes para él. Y comenzaron las cosas a ponerse muy duras. La gente bien cercana al alcalde comenzó campañas en redes con insultos. Me decían hasta traficante de tierras, prostituta, ladrona, decían que he estado con no sé quién y que lo que he logrado ha sido por eso, que le he pagado a la señora jueza para que falle a mi favor. Eso fue muy duro porque todo el mundo hablaba de mí. Recuerdo que para denigrarme una vez publicaron una foto mía leyendo un libro al revés, solo para burlarse.

Se me ha negado el acceso a la información, en las sesiones de Concejo dos veces me cortaron el audio. Las Comisiones ellos las eligieron y decidieron. Yo estoy de presidenta en la Comisión de Género. En la toma de decisiones no me apoyan y no vienen a las reuniones que convoco.

El vicealcalde desde el principio decía que yo como mujercita debería ir a ver esto, o debería servir esto. En una reunión dijo que yo como mujercita debería ir a ver el café.

A los hombres no les gusta que una mujer esté ahí y sobre todo que una mujer sea mejor y que una mujer presente más proyectos. No les gusta y no les vas a cambiar eso. Hay que cambiar el chip, desde niños, jóvenes. Hay que trabajar en la educación. Y también en el empoderamiento de las mujeres.

Pasé por tiempos muy duros, me sentía mal y querían quebrarme. Antes me ponía nerviosa al hablar, pero ya he aprendido mucho, ahora sé defenderme. Entiendo que no es fácil romper patrones de conducta, pero que una puede, desde el trabajo, desde la convicción, seguir adelante. Yo la verdad, he perdido el miedo,

> yo ya no tengo miedo. (Mayra Tasipanta, comunicación personal, 16 de enero de 2020)

Como se pudo mostrar en los testimonios recogidos, las mujeres sufren un grave desgaste, vinculado a las dobles o triples jornadas de trabajo que acarrean "las exigencias" de una vida partidaria, familiar, social y mediática. Estas exigencias se encuentran determinadas por la estructura patriarcal como la división sexual de los trabajos y, por ende, la división sexual de los espacios, situación que muchas veces termina minando los espacios en lo privado y dificultando el cumplimiento de las responsabilidades laborales en el desempeño de sus cargos en lo público. Sin embargo, todavía la discriminación y violencia en la participación política de las mujeres no es un tema que concita el interés ciudadano colectivo, sino que muchas veces se presenta como una cuestión que no pasa de ser anecdótica y que, en el mejor de los casos, es motivo de alerta por quienes defienden y promueven los derechos de las mujeres.

Desde Matilde Hidalgo Navarro, nuestra primera diputada, a quien no permitieron principalizarse, hasta Rosalía Arteaga Serrano, la presidenta a quien le arrebataron el poder en tres días, las historias de las mujeres que incursionaron en política en Ecuador tienen diferencias ideológicas profundas, pero al menos dos cosas en común.

La primera: María Eugenia Lima, Nina Pacari, Mery Zamora, Cynthia Viteri, Nívea Vélez, Paola Pabón, María José Carrión, entre otras, durante las campañas electorales soportaron críticas a su aspecto físico, su maquillaje, su forma de vestir; fueron entrevistadas e indagadas sobre su vida personal, priorizando las historias sobre sus hijos, maridos y novios, dejando a un segundo plano sus propuestas y proyectos políticos. En muchos casos se publicaron montajes fotográficos irrespetuosos sobre ellas con textos ofensivos a fin de denigrarlas.

La segunda: todo esto se hizo con la complicidad silenciosa de una sociedad que normaliza este trato discriminatorio y violento que, como habíamos mencionado, no ha sido capaz todavía de comprenderlo en su real dimensión, ni de medir sus consecuencias a escala social y personal.

De igual manera, en general, los políticos podrán tener enormes diferencias ideológicas, pero también tienen algo en común que se explica a través de las siguientes expresiones:

Rafael Correa, ex presidente de la República:

> "Yo no sé si la equidad de género mejora la democracia, lo que sí es seguro es que ha mejorado la farra impresionantemente" (citado en Plan V, 2020, párr. 5).

> "Habanos, ron […] puro vicio regala Raúl. Solo faltaba que salga la mulata de la caja" (citado en Plan V, 2020, párr. 3).

Washington Pesántez, exfiscal y ex candidato presidencial:

> "Lo primero es sacar las faldas del Ministerio de Defensa" (citado en Larraz, 2017, párr. 13).

Guillermo Lasso, ex candidato presidencial:

> "Vamos a modernizar aquellas leyes que a ustedes les prohíben el porte de armas [...], vamos a permitirles a los campesinos ecuatorianos que puedan defender a sus esposas, hijos, hijas como varones" (citado en El Telégrafo, 2016, párr. 3).

Abdalá Bucaram, ex presidente de la República:

> "Drogadictas, degeneradas, un poco de ratas que no pueden llamarse mujeres […] ligadas a niveles de prostitución" (citado en Ecuadorinmediato, 2019, párr. 1).

Lenín Moreno, presidente de la República:

> "Las mujeres muchas veces denuncian los acosos, pero a veces se ensañan con las personas feas" (citado en BBC News, 2020, párr. 2).

Alfonso Harb exdiputado:

> "Si yo fuera gerente de mercadeo de la Coca Cola las contrato a las dos como modelos de envases mediano y familiar. El sabor es el mismo: riquísimo" (citado en Expreso, 2020, párr. 3).

Lakshmi Puri (2012, párr. 11) hablaba de un manto de silencio que rodea la violencia contra las mujeres en el ámbito privado y del que no existen datos reales y evidencias que den cuenta de su impacto. Podríamos señalar que ese manto cubre todos los tipos de violencias que se evidencian de manera generalizada y sistemática en la vida privada y pública de las mujeres. Las consecuencias de la violencia política no solo inciden en el pleno ejercicio de los derechos de las personas directamente afectadas, sino que repercuten en el sistema político de los países y en la esencia de la democracia.

Quizá falta profundizar el debate sobre la paridad que, si bien en Ecuador consta como principio constitucional, aún la sociedad no comprende su efecto en la organización de las instituciones democráticas y en el ejercicio del poder político en particular.

En el artículo titulado *5 razones por las cuales la paridad es clave para las democracias de América Latina*, el director del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina y el Caribe, Richard Barathe (2019, párrs. 4-8), sintetizó que la paridad es necesaria para:

1. Garantizar la *calidad y legitimidad democrática*, es decir que las decisiones se traduzcan en políticas públicas inclusivas que beneficien a toda la sociedad;

2. *Garantizar la igualdad real en el acceso al poder*, esto al lograr diversidad en el acceso a espacios y órganos de decisión política;

3. *Garantizar la igualdad real a través de nuevas leyes y políticas*, dado que la paridad produce un impacto positivo en el tipo de políticas, temas y soluciones consideradas (incluyendo presupuestarias);

4. *Aprovechar el capital humano y mejorar el desarrollo*, porque la desigualdad tiene costos para el desarrollo de los países (las brechas que afectan a las mujeres en el mundo empresarial y salarial suponen una pérdida del 14 % del PIB en América Latina y el Caribe);

5. *Trasformación en las relaciones de poder*, porque la presencia de lideresas políticas contribuye a generar nuevos roles que no responden a los tradicionales prototipos de género a través de relaciones más horizontales y en condiciones de igualdad.

Lograr revertir la dinámica democrática para que los roles y funciones para hombres y mujeres no sean asimétricos, deconstruir esas estructuras mentales que siguen determinando que los cargos directivos y los espacios de toma de decisiones sean reservados para hombres, y eliminar los "pisos pegajos"[29], las "escaleras

[29] "Se refiere al trabajo maternal, trabajo conyugal y trabajo doméstico, los cuales imponen una 'adhesividad' a las mujeres, que les cuesta trabajo salir a realizar una carrera laboral" (Género y Economía, 2009).

rotas"[30] y derribar los "techos de cristal" demandarán todavía un gran esfuerzo, compromiso y, sobre todo, el fortalecimiento de las luchas colectivas de las mujeres.

La democracia paritaria apunta no solo a lograr el acceso de las mujeres a cargos de representación política sino a garantizar su ejercicio, esto es, ir de la igualdad formal hacia la igualdad material y construir un modelo donde la igualdad y paridad de género se vuelvan ejes de transformación social y cultural.

> La Democracia Paritaria supone un paso más. Sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones. Representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebradores del Estado inclusivo. Pero, además, su puesta en marcha y consolidación implica la evolución hacia relaciones equitativas de género, así como de etnicidad, status socioeconómico y otras relaciones para igual goce y disfrute de derechos.
>
> Se trata de un concepto integral que trasciende lo meramente político. No estamos ante un asunto de mujeres, ni siquiera de relación entre los géneros, sino ante una oportunidad para decidir sobre el modelo de Estado que queremos para nuestra región.
>
> Por ello, defendemos que la construcción de la igualdad sustantiva, de resultado, y la paridad, implica un compromiso interpartidario e intersectorial, que exige una voluntad política firme y recursos financieros adecuados a dicho objetivo integral y de largo plazo, que impregna a toda la sociedad civil, institucionalidad pública, empresas, medios de comunicación y agentes sociales. (ONU Mujeres, 2016, pp. 8-9)

[30] "Mujeres con educación secundaria e ingresos familiares intermedios [que] aunque están insertas en el mercado laboral […] carecen de redes de protección que les permitan avanzar significativamente hacia el empoderamiento económico o que les ayude a prevenir una caída hacia los 'pisos pegajosos'". (ONU Mujeres, 2017)

En este sentido, sin duda constituyen un avance las recientes reformas electorales[31] orientadas a mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a los espacios de participación política y definitivamente la Corte Constitucional cumplirá un papel sustancial en el proceso de selección de sentencias en defensa del principio de paridad que ha encabezado la Defensoría del Pueblo (al cierre de esta publicación la Corte Constitucional resolvió seleccionar las causas cuya selección fue solicitada por la Defensoría del Pueblo).

El siguiente paso será cambiar las prácticas, no asumir los mismos códigos masculinos excluyentes, procurar la generación de agendas desde una mirada inclusiva, es decir, no basta con la paridad, se requiere un cambio de paradigma, romper la idea de que los hombres pertenecen al ámbito público y las mujeres al privado, avanzar hacia la consecución de objetivos de plena igualdad, respeto y recuperar la esencia de la política y la democracia representativa y paritaria.

Sin embargo, para cambiar, *hay que estar*, y lo primero sigue siendo abrirnos paso sin pedir permiso, tomarnos los espacios que nos corresponden, escribiendo una nueva historia, tal como como lo dijeron Nelly, Silvana, Estefanía, Marisol y Mayra, (y ce-

[31] Revisar reforma en el COOTAD artículo 317 del inciso segundo sustituido por artículo 167, literal f, de Ley N.° 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de febrero del 2020 que señala:

> 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.

rramos este capítulo con su palabra, como lo comenzamos): “trans-formando”, “ubicándolos”, “sin esperar que nos den luchando”, porque “esto no para” y ya “no tenemos miedo”.

CAPÍTULO 4 La desigualdad de género y violencia política contra lideresas de gobiernos locales de Ecuador: aportes desde el Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer para construir una nueva definición de poder[32]

[32] El contenido de este capítulo ha sido elaborado por Mónica Banegas Cedillo, directora de la Fundación Haciendo Ecuador.

¿Se puede hablar de justicia representativa en Ecuador, cuando las mujeres, que integran el 50 % de la población nacional, apenas alcanzan una representación del 8 % en cargos de elección popular como las alcaldías?

La desigualdad de género en este ámbito es evidente, pero también lo es la violencia política contra lideresas de gobiernos locales de Ecuador, situación que se ha convertido en un condicionante intimidatorio que coarta la participación de las mujeres en política mediante prácticas condenables y socialmente inaceptables.

Si las mujeres somos más del 50 % de la población en Ecuador, debería ser legal, legítimo y justo que ese 50 % estemos gobernando.

Mónica Banegas Cedillo
Fundación Haciendo Ecuador

Introducción

Dos derechos, dos ciudades, dos personas que administran justicia. Un mismo artículo y dos interpretaciones diametralmente opuestas se develan cuando se exige la equidad de género para ejercer y participar en igualdad de condiciones en la función pública, específicamente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el país. Pero, ¿qué entiende el juez de Cuenca, por un lado, y la jueza de Quito, por otro, sobre el artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que señala que se procederá a elegir a la segunda autoridad del ejecutivo (vicealcaldía), de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres, y, sobre todo, de las palabras *en donde fuere posible*? El primero interpreta donde hayan mujeres; la segunda, donde haya suficientes votos.

Nos referimos a la elección de vicealcaldías en dos ciudades del país. De una parte, los alcaldes exigían su derecho a gobernar junto a quienes consideran que son afines y de su confianza; y, por otra, las mujeres exigían ser representadas en el gobierno local. Esta situación, más política que jurídica, nos llevó nuevamente al debate sobre la *gobernabilidad* y la *representatividad*. Sin duda, la dinámica política y social avanza más rápido que las leyes. Por tanto, luego de esta disputa pública y mediática, la Asamblea Nacional, con gran acierto, decidió que para el 2023 los binomios que postulen a las alcaldías sean conformados con alternancia entre hombres y mujeres. Lo propio ya se encontraba vigente para la elección de prefecturas y viceprefecturas. Como corresponde, según la norma jurídica, las dos sentencias fueron apeladas y las decisiones en segunda y definitiva instancia también han resultado distintas y contrarias.

Luego de dos décadas de estudio sobre la caída de las democracias en Europa y América Latina, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018), profesores de la Universidad de Harvard, exponen en su libro *¿Cómo mueren las democracias?*, que la democracia real en nuestros países es frágil, es imperfecta, es el discurso de todos y la insatisfacción de muchos. No es suficiente tener elecciones libres y transparentes cuando los demás principios no funcionan, entre ellos el de la *paridad de género*, no solo en la postulación de las listas electorales sino en la votación y, más aún, en el gobierno.

Es real que hay mujeres que han alcanzado los cargos más altos de poder y responsabilidad rompiendo todas las barreras establecidas. No hay duda de que algo ya cambió en el mundo, gracias a la fuerza activa e imparable para defender sus derechos. Algunas han liderado grandes reivindicaciones, otras han dejado su vida en el intento; unas han liderado una organización internacional y otras hasta una nación. En nuestro país han llegado a los cargos más altos en las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, pero muy pocas han llegado a ser alcaldesas y prefectas. Ellas han sido pioneras y han marcado un antes y un después en la agenda pública y política.

¿Reformas inclusivas?

La participación política de la mujer ecuatoriana avanzó de la mano de las luchas de movimientos de sociedad civil liderados por mujeres. Cuatro fueron las reformas legales impulsadas: primero, la Ley de Amparo Laboral de 1997 que estableció un cupo mínimo del 20 % en listas pluripersonales para las elecciones de diputados y diputadas nacionales y provinciales de noviembre de

1998. Segundo, lo establecido en el artículo 102 de la Constitución de 1998 que contemplaba la participación equitativa de hombres y mujeres en procesos electorales. Tercero, el enfoque de género, la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, y la participación política con un porcentaje mínimo que se estableció en la Constitución de 1998. Y cuarto, la reforma a la Ley de Elecciones del 2000 que fijó un crecimiento progresivo del 5 % para cada proceso electoral, desde una base mínima de 30 % hasta alcanzar una representación equitativa de mujeres en un 50 %.

Como hemos expuesto, a lo largo de la historia las mujeres hemos tenido que luchar para lograr nuestra participación en política y organismos públicos. Específicamente en el espacio de los gobiernos locales, no fue sino hasta 1983 cuando María Murgueytio, electa vicealcaldesa por votación popular, se convirtió en la primera alcaldesa de Riobamba y de Ecuador, al asumir el cargo tras la renuncia del alcalde Edelberto Bonilla.

A pesar de las reformas

Tabla 1. *Dignidades electas por votación popular por género en 2009, 2014 y 2019*

Elecciones seccionales					
Elecciones 2009					
Dignidad	**Hombres**	**%**	**Mujeres**	**%**	**Total**
Prefecto/Prefecta y viceprefecto/viceprefecta	21	91	2	9	23
Alcaldes/alcaldesas municipales	207	94	14	6	221
Concejales/concejalas rurales	407	75	133	25	540
Concejales/concejalas urbanos	722	69	319	31	1041
Vocales juntas parroquiales	3107	78	873	22	3980
Total	4464	77	1341	23	5805

Elecciones seccionales					
Elecciones 2014					
Dignidad	**Hombres**	**%**	**Mujeres**	**%**	**Total**
Prefecto/Prefecta y viceprefecto/ viceprefecta	21	91	2	9	23
Alcaldes/alcaldesas municipales	205	92	16	8	221
Concejales/concejalas rurales	329	75	109	25	438
Concejales/concejalas urbanos	573	66	294	34	867
Vocales juntas parroquiales	3056	76	1023	24	4079
Total	4184	74	1444	26	5628
Elecciones 2019					
Dignidad	**Hombres**	**%**	**Mujeres**	**%**	**Total**
Prefecto/Prefecta y viceprefecto/ viceprefecta	19	83	4	17	23
Alcaldes/alcaldesas municipales	203	92	18	8	221
Concejales/concejalas rurales	329	75	114	25	443
Concejales/concejalas urbanos	572	66	292	34	864
Vocales juntas parroquiales	2988	73	1106	27	4094
Total	**4111**	**72**	**1534**	**28**	**5645**

Nota. Tomado de *Participación política de la mujer*, por Consejo Nacional Electoral, s.f., Quito: CNE.

Como observamos en la Tabla 1, la participación política de las mujeres a escala nacional no es la misma en el ámbito local. Según los datos aportados por la entidad electoral, la edad políticamente activa de quienes postulan para liderar prefecturas, municipios y gobiernos parroquiales es diferente entre candidatas y candidatos. En el caso de mujeres, esta va desde los 25 a los 38 años, mientras en los hombres está entre los 36 y 50 años. Durante 2009 y 2014, el 85 % de las candidaturas para la primera y segunda dignidades en prefecturas fueron de hombres.

Del universo de 13,2 % de candidatas mujeres que se presentaron a las elecciones de 2009 y del 13,8 % que se postularon

en el 2014, solo el 8,7 % fueron electas. En el caso de primeras autoridades de municipios hubo más candidaturas de hombres que de mujeres durante las dos contiendas. La desigualdad de género se mostró ampliamente no solo en la fase de presentación de candidaturas, sino también en los resultados. Es así que en los dos periodos analizados, más del 90 % de las alcaldías fueron obtenidas por hombres: 93,7 % en el 2009 y 92,8 % en el 2014.

A pesar de los porcentajes de mujeres inscritas como candidatas, estos disminuyen radicalmente cuando de mujeres electas se trata. Al parecer no hay una real intención de voto que apoye mayor participación de las mujeres a escala de gobiernos locales. Es evidente que, para cumplir con la cuota de paridad obligada en la ley, las organizaciones políticas colocan a las mujeres como suplentes y no como principales.

Para las elecciones de 2019, Ecuador contaba con una Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, llamada también Código de la Democracia, cuya normativa garantizaba la paridad, alternancia y equidad en las listas de candidaturas pluripersonales, pero no especificaba ni diferenciaba si debía aplicarse en candidaturas principales o suplentes. Este aparente vacío legal dejaba la puerta abierta para que las organizaciones políticas cumplan con la cuota de paridad mediante prácticas discrecionales, tales como ubicar a las mujeres como suplentes.

En las últimas elecciones seccionales[33] celebradas en Ecuador el 24 de marzo de 2019, apenas se registró un incremento de dos mujeres electas más, tanto en las prefecturas como en las alcaldías, respecto de los resultados electorales de 2014. De los 221

[33] Para representantes de gobiernos provinciales, municipales y parroquiales.

gobiernos municipales, las mujeres apenas representan el 8 %, es decir 18 alcaldesas. Y de 23 provincias[34], los resultados electorales arrojaron 4 prefectas electas, es decir el 17 % (Consejo Nacional Electoral, s.f.). La razón: las organizaciones políticas no tenían la obligatoriedad de presentar listas paritarias cuando las candidaturas eran unipersonales.

Otra causa: la violencia política de género

Angélica, vocal de gobierno parroquial, impedida de usar los bienes públicos para desarrollar actividades propias de su función. Piedad, concejala rural, objeto de burlas por parte de sus colegas varones, como por ejemplo: "y después de traernos unos cafecitos, péguese una barridita al salón de sesiones". Ana María, concejala urbana, obligada a renunciar para que su alterno hombre asuma el cargo. Paulina, vicealcaldesa, acusada en redes sociales de haber obtenido el cargo por ser "amiga" del director del partido.

Todos los nombres son ficticios. Hemos cambiado y omitido sus apellidos para proteger a estas mujeres, pero las historias son reales. Esto sucede en los entornos políticos que siguen asumiendo la política como un espacio de propiedad exclusiva de los hombres.

Hace unos meses, en un foro sobre Democracia y Participación Política de la Mujer, incursionamos en un acalorado debate. Por un lado estaban quienes opinaban que las mujeres debían luchar por feminizar la política y convertirla en un espacio apto para ellas, con sus propias cualidades. Del otro, estaban las que

[34] Sin contar con Galápagos, donde no se elige prefecto ni prefecta en virtud de que se trata de un régimen especial, administrado por el Consejo de Gobierno, entidad presidida por una persona designada por el presidente o presidenta de la República.

pensaban que eso era imposible, que para mantenerse en el poder las mujeres debían adoptar aptitudes masculinas. ¿Usted qué opina? La escritora Mary Beard (2018) plantea que si se percibe que las mujeres no están dentro de las estructuras del poder, es necesario redefinir el poder. Para quienes piensen que esto es una guerra contra los hombres, lamentamos decirles que ese no es el camino. Debemos trabajar por alzar la voz de las mujeres y reconocer nuestra propia definición de poder.

La violencia continúa siendo uno de los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Por un lado ha aumentado la participación y representación política, pero por otro también se ha incrementado la violencia en contra de las mujeres políticas.

Cinco elementos para reconocer la violencia política de género

El *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (2016, pp. 34-35) señala que un acto u omisión puede significar violencia porque:

1. Se dirige a una mujer por ser mujer, constituye un impacto diferenciado y en desventaja e implica una desproporcionada afectación.

2. Su objetivo o resultado es menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

3. Se da en un entorno de ejercicio de derechos político-electorales o durante el ejercicio del cargo público.

4. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual o psicológico.

5. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.

Estos cinco elementos descritos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, tienen su correlato pragmático en las manifestaciones de la violencia política de género que plantea la Organización de Estados Americanos:

> **Manifestaciones de la violencia política de género según la Ley modelo interamericana sobre violencia política contra las mujeres (OEA, 2017)**
>
> a) Causen la muerte de la mujer por participar en la política (femicidio/ feminicidio).
>
> b) Agredan físicamente a una o varias mujeres con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos.
>
> c) Agredan sexualmente a una o varias mujeres o produzcan el aborto, con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos.
>
> d) Realicen proposiciones, tocamientos, acercamientos o invitaciones no deseadas, de naturaleza sexual, que influyan en las aspiraciones políticas de la mujer y/o en las condiciones o el ambiente donde se desarrolla la actividad política y pública.
>
> e) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan.

f) Restrinjan o anulen el derecho al voto libre y secreto de las mujeres.

g) Difamen, calumnien, injurien o realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres en el ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos.

h) Amenacen, asusten o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres y/o a sus familias, y que tengan por objeto o por resultado menoscabar sus derechos políticos.

i) Amenacen, agredan o inciten a la violencia contra las defensoras de los derechos humanos por razones de género, o contra aquellas defensoras que protegen los derechos de las mujeres.

j) Usen indebidamente el derecho penal sin fundamento, con el objeto de criminalizar la labor de las defensoras de los derechos humanos y/o de paralizar o deslegitimar las causas que persiguen.

k) Discriminen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, licencia por maternidad o de cualquier otra licencia justificada, de acuerdo a la normativa aplicable.

l) Dañen, en cualquier forma, elementos de la campaña electoral de la mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad.

m) Proporcionen a los institutos electorales datos falsos o información incompleta de la identidad o sexo de la persona candidata y designada, con objeto de impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

n) Restrinjan los derechos políticos de las mujeres debido a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas jurídicos

internos violatorios de la normativa vigente de derechos humanos.

o) Divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político-electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género transmitan y/o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos.

p) Obstaculicen o impidan el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos.

q) Impongan sanciones injustificadas y/o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

r) Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso y/o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad.

s) Obliguen a la mujer a conciliar o a desistir cuando se encuentre en un proceso administrativo o judicial en defensa de sus derechos políticos.

t) Eviten, por cualquier medio, que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones.

u) Proporcionen a la mujer, en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada o imprecisa y/u omitan información que induzca al inadecuado ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

v) Restrinjan el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, impidiendo el derecho a voz, de acuerdo a la normativa aplicable y en condiciones de igualdad.

> w) Impongan por estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición, que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.

En Ecuador la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, vigente desde el 5 de febrero de 2018, cuando establece los ámbitos de violencia, define la violencia política como aquella

> […] violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia [esta violencia se orienta a] acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones. (artículo 10, letra f)

El monitoreo de la violencia política de género en Ecuador

Desde la Fundación Haciendo Ecuador, impulsamos y desarrollamos el monitoreo de la violencia política de género en las redes sociales Twitter y Facebook; en los medios de comunicación locales: prensa escrita, radio y televisión; y en los entornos más próximos en donde nuestras lideresas ejercen sus cargos. Mediante el monitoreo analizamos la violencia contra 34 lideresas ecuatorianas, 15 de ellas dignatarias de gobiernos locales que han sido elegidas por votación popular. Empleamos un estudio y línea me-

todológica que han sido aplicados en países como Estados Unidos, Argentina, Colombia, Perú y Chile. La metodología incluye cuatro tipos de sesgos o estereotipos de género, expuestos por la feminista Virginia García Beaudoux, junto a Orlando D'Adamo y Marina Gavensky, en su investigación sobre Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas (2018), y que son:

1. *Estereotipo que enfatiza el papel de madres y los aspectos de la vida doméstica y privada de las candidatas*. Este sesgo de género o estereotipo está presente si en el comentario analizado se encuentran uno o más de los siguientes indicadores:

a. Mención de los hijos (o ausencia de hijos) o grupo familiar de la política;

b. Mención de su papel como madre, esposa, ama de casa;

c. Mención de su pareja (o ausencia de pareja), de su estado civil, o de su situación sentimental;

d. Mención de sus costumbres domésticas o rutinas cotidianas.

2. *Estereotipo que explica las carreras políticas, los logros y los méritos de las políticas por su relación con hombres poderosos o influyentes*. Este estereotipo está presente si se encuentran uno o más de los siguientes indicadores:

a. Alusiones directas al papel de sus esposos en el empoderamiento o éxito de esas mujeres;

b. Sus padres;

c. Otros hombres mentores con trayectoria de sus partidos políticos, de otras esferas de la política, o del mundo corporativo.

3. *Estereotipo que alude a la falta de control, racionalidad e inteligencia emocional de las mujeres*. Está presente si en el comentario se encuentran uno o más de los siguientes indicadores:

a. Las referencias a que las actuaciones o decisiones de estas mujeres demostraron falta de control emocional;

b. Las referencias a que sus actuaciones o decisiones demostraron irracionalidad;

c. Los comentarios relativos a su incapacidad para establecer empatía o cercanía emocional con quienes votan.

4. *Estereotipo que enfatiza la importancia de la apariencia física y la vestimenta de las mujeres en política*. Se considera que este estereotipo está presente si en el comentario analizado se encuentran uno o más de los siguientes indicadores:

a. Peinado;

b. Ropa;

c. Maquillaje;

d. Cuerpo de las mujeres que contienden en la política;

e. Apariencia física general.

Para realizar el monitoreo, identificamos y seleccionamos las cuentas digitales pertenecientes a 15 mujeres que ocupan cargos de elección popular, tras las elecciones seccionales de marzo de 2019 en

el país. Entra ellas están alcaldesas, vicealcaldesas, prefectas, viceprefectas y concejalas. Consideramos la experiencia adquirida tras el último estudio denominado *Violencia digital de género en la campaña electoral 2019*, realizado por la Fundación Haciendo Ecuador, en coordinación con la organización Usuarios Digitales y la Fundación contra la Violencia contra Niños y Adolescentes. Este monitoreo duró 45 días, desde el 7 de febrero hasta el 24 de marzo de 2019, y tuvo como objetivo observar y analizar las redes sociales de varias mujeres políticas candidatas a cargos de prefectas, alcaldesas y concejalas. Objetividad e imparcialidad constituyeron factores primordiales dentro del estudio.

Igualmente, para el proceso de selección de las actuales primeras y segundas autoridades de los GAD municipales electas por votación popular, consideramos como criterio de selección el grado de presencia[35] en los medios de comunicación digitales como son las redes sociales Facebook y Twitter. También tomamos en cuenta la importancia de que las autoridades seleccionadas provengan de diferentes lugares del territorio nacional (regiones Costa, Sierra y Amazonía); y, finalmente, consideramos la relevancia de la composición étnica dentro del grupo de mujeres seleccionado.

Los primeros informes de monitoreo –correspondientes a diciembre de 2019, y enero y febrero de 2020– reflejan como resultado la presencia de los 4 estereotipos de género, citados anteriormente; a través de insultos, ofensas, insinuaciones, supuestas bromas y hasta memes, poniendo a las mujeres en evidente desventaja frente a los políticos hombres en el ejercicio de sus funciones.

En comunicación política es frecuente el uso de la frase "una imagen dice más que mil palabras", cuando de estrategia de

[35] Cantidad de interacciones generadas por las autoridades.

marketing o, más aún, de publicidad negativa, mofa y ridiculización se trata. En la misma línea, se afirma que "un buen meme puede expresar más que todas las imágenes juntas". El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2014) registra dos acepciones para la palabra *meme*:

> 1. Rasgo cultural o de conducta que se transmite por imitación de persona a persona, o de generación en generación.
>
> 2. Es la imagen, video o texto, por lo general distorsionado con fines caricaturescos, que se difunde principalmente a través de internet.

Ya en 1976, Richard Dawkins, en su libro *El gen egoísta*, expuso la hipótesis de que en los humanos se dan dos procesadores informativos: uno a través del genoma que se transmite en los genes de generaciones, y el otro cerebral que se replica en la información cultural.

En la actualidad, la creación de memes se ha profesionalizado y se los utiliza diariamente como reacción a cualquier situación de conocimiento general. Es el arte de aprovechar el momento oportuno: nace como burla en ocasiones particulares, errores en discursos, incoherencias o mentiras y, lamentablemente, también son usados para irrespetar derechos y viralizar insultos que constituyen una forma de violencia.

La observación muestra que quienes emplean redes sociales utilizan una retórica sexista y los cuatro estereotipos de género referidos en este estudio. La consecuencia directa de esta violencia es la construcción de percepciones de estas mujeres frente a la población, lo cual pone en riesgo la confianza, experiencia, mérito y capacidad para ejercer sus cargos públicos.

Los estereotipos emitidos tienen como trasfondo descalificar de forma sistemática sus capacidades y posibilidades de realizar una buena gestión. Pero evidenciarlos y denunciarlos no es tan fácil, porque se encuentran normalizados y, por tanto, invisibilizados. Es decir, constituyen prácticas tan comunes que no se cuestionan.

Un acto de violencia se basa en el género cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer, y cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres. Respecto al primer parámetro, el acto se dirige incluso a lo femenino y a los roles destinados culturalmente a las mujeres. En el segundo tipo se dan dos condiciones: primero, la acción u omisión afecta a las mujeres de forma diferente que a los hombres; y segundo, cuando la afectación se da en forma desproporcionada.

Nuevas reformas para la paridad

Luego de los resultados poco alentadores en las elecciones seccionales de marzo de 2019, organizaciones de la sociedad civil, academia, analistas, medios de comunicación y las mismas organizaciones políticas impulsaron reformas al Código de la Democracia. En noviembre de 2019, la Asamblea Nacional las aprobó en segundo debate y, luego del veto presidencial, finalmente el lunes 3 de febrero de 2020 entraron en vigencia. Esto supone un hito histórico para construir una nueva definición de poder en Ecuador, alentada por una democracia representativa que cumpla con el principio de paridad.

El país empezó un nuevo año electoral y con él se incorporaron nuevas reglas de juego que las organizaciones políticas deben considerar, como paso previo a sus postulaciones en los próxi-

mos comicios. La ruta hacia las nuevas elecciones se evidencia con incertidumbre, aunque los avances normativos para conseguir la equidad de género en la participación política de las mujeres son un logro destacado que reunió más de cien voluntades en la Función Legislativa. Sin embargo, solo los resultados en las elecciones del 2021 evidenciarán si fueron suficientes para conseguir una Asamblea Nacional conformada y liderada en equidad de género.

Estos son los cambios en la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia:

1. Encabezamiento de listas

El artículo 94 dispone como acción afirmativa que al menos el 50 % de todas las listas de candidaturas pluripersonales y unipersonales para elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos (dentro de las organizaciones políticas) estarán encabezadas por mujeres. De acuerdo al artículo 99, y en consonancia con la Disposición Transitoria Tercera, el porcentaje de mujeres que encabezarán las listas pluripersonales será del 15 % en el 2021; del 30 % en el 2023; y del 50 % en el 2025.

2. Paridad de género

La Disposición Transitoria Tercera establece el porcentaje progresivo que deberán cumplir los partidos, hasta alcanzar la paridad, y el artículo 99 dispone en su numeral 8 que cada una de las listas para elecciones pluripersonales, cualquiera sea la circunscripción, incluirá al menos en un 25 % a jóvenes, mujeres u hombres. El mismo porcentaje de jóvenes se respetará para candidaturas de la organización política a nivel nacional en caso de alcaldías y prefecturas. Este porcentaje podrá incluir el porcentaje

de paridad. En el mismo artículo, en su número 9, se señala que en elecciones de binomios las candidaturas se integran con la participación de una mujer y un hombre o viceversa. En el artículo 105 número 2 se establece que se podrá negar la inscripción de las listas y candidaturas que no respeten de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres, así como de inclusión de jóvenes.

3. Sanción a la violencia política de género

En el artículo 61 reformado se establece la atribución al Tribunal Contencioso Electoral como órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y de resolver las denuncias en materia de inclusión de jóvenes, paridad y violencia política de género. En la misma línea, en el artículo 70 número 5 se agrega como funciones del organismo sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral, no discriminación o violencia política de género, paridad de género, inclusión de jóvenes entre otras vulneraciones.

En el artículo 279 se dispone que el organismo electoral podrá sancionar –bajo la figura de infracción muy grave– los actos de violencia política de género, con multas que van desde 21 hasta 70 salarios básicos unificados, suspensión de derechos de participación de 2 a 4 años y destitución (si es el caso). En el artículo 280 se define lo que debe entenderse por violencia política de género, como aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia.

Por la paridad de género y la efectiva participación política de las mujeres

La Comisión Interamericana de Mujeres determina cuatro prácticas fundamentales para asegurar la efectiva participación política de las mujeres: 1. Asegurar que las elecciones, tanto locales como nacionales, sean imparciales y de libre acceso para las mujeres; 2. Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil de mujeres a fin de promover los intereses de la mujer; 3. Fomentar en las instituciones públicas la rendición de cuentas en cuanto a la vigencia de los derechos de la mujer; y 4. Apoyar a las lideresas políticas con el objetivo de ampliar su influencia.

En esa línea, cumpliendo con nuestro rol proactivo de aporte desde sociedad civil, como Fundación Haciendo Ecuador impulsamos la iniciativa del Observatorio.

El Primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer

El Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer –que cuenta con el apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) y la Fundación Hanns Seidel– se enfoca en cinco ejes de trabajo: 1. Monitoreo de la violencia política de género en redes sociales: Twitter y Facebook, en medios locales y sobre agresiones directas; 2. ¿Cómo llegaron? Historias de mujeres en el poder, que es la publicación de la trayectoria de las mujeres políticas ecuatorianas; 3. Asesoría jurídico-política permanente a mujeres en el ejercicio de sus funciones; 4. Capacitación en habilidades y competencias para gestiones políticas exitosas; y 5. Ve-

eduría permanente a la conformación de las listas electorales con equidad de género.

El monitoreo de violencia política de género es el primer eje de acción del Observatorio. El segundo es visibilizar y publicar historias inspiradoras de mujeres: *¿Cómo llegaron? Historias de mujeres en el poder*. En honor a ellas, y para que otras sigan sus pasos, como Fundación Haciendo Ecuador queremos dar a conocer los rostros femeninos más influyentes, visibilizar sus historias entre los hitos feministas y las barreras machistas que sortearon durante su larga y reconocida trayectoria. Avances y retrocesos han marcado el camino de varias mujeres y, aunque el empoderamiento de algunas avanza, lamentablemente otras retroceden a causa de la violencia política. Son pocas quienes nos representan, pero las hay y por todas ellas nos unimos alrededor de este Observatorio, que seguro dejará muchos aprendizajes.

Como organización de la sociedad civil queremos aportar a la erradicación de la violencia política de género y contribuir al aumento sustancial de la participación política de las mujeres. Por ello trabajamos y recomendamos que los partidos implementen buenas prácticas antes, durante y después de las elecciones, para el reconocimiento de los derechos –profundamente humanos– de las mujeres.

Conclusiones

Creemos firmemente que la lucha por el ejercicio pleno de la participación política de las mujeres no es una guerra contra los hombres. No caben las víctimas, ni las revanchas. Creemos que es momento de alzar la voz, unidos, hombres y mujeres, y construir una nueva definición de poder. Una mujer empoderada es aquella

con la capacidad de reconocerse segura, fuerte y suficientemente competente para ejercer un rol de lideresa en cualquier esfera, como la política.

La igualdad entre hombres y mujeres no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir una cultura de paz y en armonía con la naturaleza a la que pertenecemos. Hay quienes rechazan la paridad porque lo asocian con la palabra *feminismo*, sin considerar que la llenaron de un contenido equivocado y orientado hacia el revanchismo y la victimización, cuando su significado implica la aplicación del principio de igualdad de derechos de la mujer y el hombre.

Es importante que la historia política de subordinación, rechazo y violencia contra las voces femeninas –liderada por sociedades machistas– sea cosa del pasado, y que de ahora en adelante se respete el rol protagónico de nuestras lideresas. Empoderarnos es el camino para que las mujeres alcancemos la equidad. La igualdad económica es también fundamental para tener autonomía en la toma de decisiones, salir de los círculos de violencia, alcanzar sociedades más justas y estables, y para que como mujeres aportemos a construir sociedades inclusivas, libres de guerra y pobreza.

Trabajar por la paridad no es un gasto, sino más bien una inversión porque mejorar la calidad de vida de todas es también mejorar la de sus familias y comunidades. Cada vez más, los gobiernos, las empresas y las sociedades en general se enfocan en los entornos sociales, políticos, económicos y financieros de las mujeres para empoderarlas.

Con frecuencia se habla de la *política con rostro de mujer*, pero a menudo ese rostro es el de mujeres que rellenan listas, que siguen directrices del patriarcado y no tienen potestad real para to-

mar decisiones. Por ello anhelamos que estos avances normativos conduzcan a una mayor y mejor participación de las mujeres, y que ello se vea reflejado no solo en la postulación sino en la elección. Solo una votación real en las elecciones próximas nos permitirá espacios políticos liderados por mujeres, con real poder para decidir. Entonces sí estaremos hablando de responsabilidad y poder con rostro de mujer.

Con la clara intención de que la sociedad se informe, analice, tome conciencia y, sobre todo, ejecute acciones para erradicar la violencia contra mujeres políticas, seguiremos comprometidas con este Observatorio. Debemos continuar porque la democracia, la justicia, la libertad y el desarrollo económico en nuestro país solo serán viables si representantes y mandantes, hombres y mujeres, trabajamos por una sociedad mejor. Por nuestra parte, el compromiso continúa porque como lo expresó la política y estadista Indira Gandhi (citada en Loma Barrie, 2015) "para liberarse, la mujer debe sentirse libre, no para rivalizar con los hombres, sino libres en sus capacidades y personalidad".

Lista de referencias

Beard, Mary. (2018). Mujeres y poder (trad. Silvia Furió). España: Crítica.

CNE Consejo Nacional Electoral. (s.f.). Participación Política de la Mujer. 2009-2014. Recuperado de http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Investigaciones/participacion_politicas_mujer.pdf

Dawkins, Richard. (1976). El gen egoísta. Barcelona: Salvat. Recuperado de http://bz.otsoa.net/Libros%20de%20Divul-

gacion%20Cientifica/Richard%20Dawkins/Richard%20Dawkins%20-%20El%20gen%20egoista.pdf

García, Virginia, D'Adamo, Orlando, y Gavensky, Marina. (2017). Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas. Revista Mexicana de Opinión Pública, 13, (24), 113-129.

Levitsky, Steven, y Ziblatt, Daniel. (2018). ¿Cómo mueren las democracias? Barcelona: Ariel.

Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. (2018, 5 de febrero). Registro Oficial, Suplemento 175.

Loma Barrie, Borja. (2015). Así Nació la India Moderna: Historia de Indira Gandhi y de su padre, Nehru (Mujeres Protagonistas). s.l.: Borja Loma Barrie.

OEA, Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). (2017). Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida Política. Washington: OEA, MESECVI. Recuperado de https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf

Real Academia de la Lengua Española. (2014). Meme. Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). Madrid: RAE. Recuperado de https://dle.rae.es/meme

Conclusiones

Los caminos hacia la igualdad dejan retos y compromisos por cumplir

Convirtamos las quejas en vindicaciones, las protestas en objetivos, y tengamos presente siempre lo que el pasado nos debe y lo que nosotras debemos al porvenir.

Amelia Valcárcel, 1998.

A partir de lo expuesto, se evidencia que los avances normativos a los cuales se ha hecho mención a lo largo del documento y que han permitido realizar este recorrido a favor del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, no son sino el resultado de una lucha histórica por la reivindicación de sus derechos.

Existe un largo camino por recorrer en la implementación práctica del principio de igualdad y no discriminación, y paridad de género como una herramienta para implementarlo en todas las esferas, y que para ello se necesita de un trabajo conjunto y sin tregua de quienes ejercen incidencia social en política pública y en normativa. Ha quedado evidenciado, una vez más, que quienes históricamente han controlado ciertos espacios de poder no están dispuestos a declinar sus intereses, por ello la importancia de continuar aunando esfuerzos en esta lucha por el respeto, la igualdad y no discriminación en todos los ámbitos de la vida pública y privada. En este sentido, la lucha debe estar encaminada a derrumbar los cimientos del patriarcado, la heteronorma y la blanquitud en el ámbito político y sus prácticas.

Los números ratifican el trato desigual en la implementación de la paridad en el nombramiento de las vicealcaldías, de ahí que la presentación de acciones de protección a lo largo del país, en pos de su reconocimiento se tornó imperativa. Así mismo, ante la respuesta del sistema de justicia se hace necesario reflexionar sobre el enfoque de derechos aplicado por juezas y jueces, lo cual se ha demostrado claramente en el análisis hecho en esta publicación.

Como Institución Nacional de Derechos Humanos consideramos que el trabajo realizado, si bien ha mostrado las raíces de un sistema patriarcal y heteronormado, donde persisten prácticas discriminatorias por razón de género, también ha evidenciado el compromiso de muchas personas y colectivos que se sumaron a esta lucha a escala nacional, principalmente personal del servicio público y concejalas y concejales, quienes nunca dejaron de creer y no descansaron hasta el planteamiento de la última demanda. Y es precisamente por toda la gente que nunca dejó de luchar y, claro está, en atención al mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo continuará vigilante, realizando todas las acciones que correspondan hasta lograr que este anhelo se convierta en una realidad.

La responsabilidad histórica de establecer criterios para la aplicación de la paridad de género está hoy en manos de la Corte Constitucional, por ello nuestro llamado para que en atención a sus atribuciones y competencias se pronuncie conforme a los mandatos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales para el efecto.

Los derechos de participación no pueden ser interpretados de manera aislada, deben ser aplicados a partir de una revisión integral de la Constitución que reconozca la transversalidad del principio y el derecho a la igualdad y no discriminación. Para acceder a un cargo público de elección popular, en ejercicio del derecho de participación, no pueden admitirse tratos diferenciados, injustificados, excluyentes y por ende disciminatorios, en perjuicio de las mujeres. El COOTAD contempla la exigencia de respetar la paridad de género al integrar los GAD, no hacerlo implicaría no solamente una violación a los derechos de participación pública y política de las mujeres y al derecho a la igualdad, sino además

el incumplimiento de una disposición clara, lo que configura una violación a la seguridad jurídica.

Es lamentable ver cómo todavía se necesita acudir a demandas judiciales para que se haga justicia y se cumplan los principios que están determinados en la Constitución. Y, más lamentable aún, que estos principios no sean garantizados por juezas y jueces.

Ante esta situación es imperativa la actuación de la justicia constitucional.

Merece terminar estas conclusiones retomando el concepto de *representatividad* como el único mecanismo de la democracia efectivo para incluir a las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones, si son el 50 % de la población, no un "sector", entonces deberían estar representadas en la misma cantidad en todos los espacios, logrando de esta forma avanzar hacia una paridad real, una *democracia sustantiva*.

Lista de referencias

Albaine, Laura. (2014). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e Interculturalidad. Revista Íconos. Recuperado de https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1675/1304

Archenti, Nélida. (2011). La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. En CEPAL, Serie Mujer y desarrollo N.° 108.

Ávila Santamaría, Ramiro. (2009). La propuesta y la provocación del género en el derecho. En Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares (Comps). El género en el derecho: ensayos críticos (pp. xiii-xxx). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Unifem.

Barathe, Richard. (2019). 5 razones por las cuales la paridad es clave para las democracias de América Latina. Recuperado de https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/1/5-razones-para-la-paridad-en-las-democracias

BBC News. (febrero, 2020). Lenín Moreno pide disculpas por decir que las mujeres denuncian acoso "cuando viene de una persona fea". Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51347360

Benavente, Riquelme María Cristina y Alejandra Valdés Barrientos. (2014). Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres. Libros de la CEPAL, N.° 130. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf

Carmona, Encarnación. (1994). El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista de estudios políticos (84), 265-285. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27265.pdf

CEPAL. (2015). Las cuotas contribuyen al acceso de las mujeres a las legislaturas. Recuperado de https://www.cepal.org/es/notas/cuotas-contribuyen-al-acceso-mujeres-legislaturas

CNE Consejo Nacional Electoral. (s.f.). Participación Política de la Mujer. 2009-2014. Recuperado de http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Investigaciones/participacion_politicas_mujer.pdf

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010, 19 de octubre). Registro Oficial Suplemento N.° 303.

Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Registro Oficial No. 449.

Corte Constitucional del Ecuador. (2009a, 14 de mayo). Sentencia N.º 005-09-SEP-CC, caso N.° 112-09-EP. Recuperado de http://sgc.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2009/005-09-SEP-CC/REL_SENTENCIA_005-09-SEP-CC.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2009b, 5 de mayo). Sentencia N.º 002-09-SEP-CC, caso N.° 111-09-EP. Recuperado de http://sgc.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2009/002-09-SEP-CC/REL_SENTENCIA_002-09-SEP-CC.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2013, 11 de diciembre). Sentencia N.° 012-13-SIN-CC, caso N.° 27-10-AN. Recuperado de http://portal.corteconstitucional.gob.ec//

Raiz/2013/012-13-SIN-CC/REL_SENTENCIA_012-13-SIN-CC.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2014, 15 de enero). Sentencia N.° 010-14-SEP-CC, caso N.º 1250-11-EP. Recuperado de http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/257b09e5-3d15-4c89-a2b6-0b4a1a57be4f/1250-11-ep-sen.pdf?guest=true

Corte Constitucional del Ecuador. (2015, 4 de marzo). Sentencia N.º 061-15-SEP-CC, caso N.° 1661-12-EP. Recuperado de http://sgc.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2015/061-15-SEP-CC/REL_SENTENCIA_0 61-15-SEP-CC.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 8 de enero). Sentencia N.º 525-14-EP/20. Recuperado de http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f880d3d8-b296-45b9-9920-a93ae0981294/0525-14-EP-sen.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1984, 19 de enero). Opinión Consultiva OC-4/84 propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, solicitada por la República de Costa Rica, párrafo 55. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 24 de noviembre). Opinión Consultiva OC-24/17, identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, solicitada por la República de Costa Rica, párrafo 61. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bulacio vs. Argentina. (2003, 18 de septiembre). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. (2005, 22 de noviembre). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf

Ecuadorinmediato. (marzo, 2019). Como "drogadictas, degeneradas, ratas correístas metidas en prostitución", calificó Abdalá Bucaram a candidatas al CPCCS (video). Recuperado de http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818851361&umt=como_drogadictas_degeneradas_ratas_correistas_metidas_en_prostitucion_califico_abdala_bucaram_a_candidatas_al_cpccs_video

El Telégrafo. (noviembre, 2016). Lasso propone que campesinos porten armas. Recuperado de https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politiko/1/lasso-propone-que-campesinos-porten-armas

Expreso. (febrero, 2020). 'Pocho' Harb genera polémica en Twitter tras declaraciones sexistas. Recuperado de https://www.expreso.ec/actualidad/pocho-harb-genera-polemica-twitter-declaraciones-sexistas-4592.html

Facio, Alda. (2000). Hacia otra teoría crítica del derecho. En Gioconda Herrera (Coord.), Las fisuras del patriarcado, Reflexiones sobre Feminismo y Derecho (pp. 15-44). Quito: FLACSO.

Género y Economía. (30 de abril de 2009). Entre el techo de cristal y el suelo pegajoso. Recuperado de https://generoyeconomia.wordpress.com/2009/04/30/entre-el-techo-de-cristal-y-el-suelo-pegajoso/

Goyes, Solanda. (2013). De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador. En Beatriz Llanos (Ed.), La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina: Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica (pp. 47-104). Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf

Guachilema, Nelly. (15 de enero de 2020). Entrevista personal con Verónica Tene.

Guachilema, Nelly. (2020). Portada de perfil en Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/Nelly-Guachilema-Concejal-de-Guano-305336293697657/

Htun, Mala. (s.f.) Democracia e inclusión política: la región andina en perspectiva comparada. En Magdalena León (Ed.), Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos (pp. 15-40). Quito: FLACSO.

Krook, Lena, y Restrepo, Juliana. (2016). Género y violencia política en América Latina Conceptos, debates y soluciones. Recuperado de https://iknowpolitics.org/sites/default/files/genero-y-violencia-politica.pdf

Lara, Silvana. (16 de enero de 2020). Entrevista personal con Belén Vásconez.

Larraz, Irene. (mayo, 2017). El lenguaje machista de Rafael Correa. El País. Recuperado de http://bit.ly/2rAhJnp

Ley de Elecciones. (2000, 11 de julio). Registro Oficial N.º 117.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009, 22 de octubre). Registro Oficial Suplemento N.º 52.

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. (2019, 6 de mayo). Registro Oficial Suplemento N.º 481.

Ley Orgánica Reformatoria a la a Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. (3 de febrero de 2020). Registro Oficial, Suplemento N.º 134.

Llanos, Beatriz, Martínez, Marta, Olivares Peña, Blanca, y Samqui, Eva. (2016). La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua. Recuperado de https://www.oas.org/en/cim/docs/DemocraciaParitaria-MexNic-ES.pdf

Llanos, Beatriz. (2013). La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina: Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf

Montúfar, Estefanía. (16 de enero de 2020). Entrevista personal con Belén Vásconez.

Olsen, Frances. (2009). El sexo del derecho. En Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares (Comps.), El género en el derecho: ensayos críticos. (pp. 137-156). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Unifem.

ONU Mujeres, Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2016). Norma marco para consolidar la democracia paritaria. Recuperado de https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario

ONU Mujeres. (2017, 17 de marzo). ONU Mujeres hace un llamado a la transformación de las economías en América Latina y el Caribe para hacer realidad los derechos económicos de las mujeres. Recuperado de https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/03/transformando-economias-para-realizar-derechos

ONU Mujeres. (2019). Estudio violencia política contra las mujeres en el Ecuador. Quito: ONU Mujeres. Recuperado de http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2444

ONU Mujeres. (s.f.). Liderazgo y participación política. Recuperado de https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation

ONU, Asamblea General de Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

ONU, Asamblea General de Naciones Unidas. (1979, 18 de diciembre). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx

ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW. (1997). Recomendación general N.º 23. Vida política y pública. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_S.pdf

ONU, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. (1995, 4 al 15 de septiembre). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf

ONU, Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (2016, 25 a 28 de octubre). Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10898.pdf

Peñaloza, Marisol. (15 de enero de 2020). Entrevista personal con Verónica Aguirre.

Plan V. (2020). El TOP 10 del machismo oficial. Recuperado de https://www.planv.com.ec/confidenciales/confidencial-sociedad/el-top-10-del-machismo-oficial

Puri, Lakshmi. (octubre, 2012). Hermanas olvidadas: violencia contra mujeres y niñas con discapacidad. Trabajo presentado en el Panel de Debate sobre Prevención y Erradicación

de la Violencia contra las Mujeres con Discapacidad de ONU Mujeres, Nueva York.

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. (2015, 22 de octubre). Registro Oficial Suplemento No. 613.

San Miguel, Laura, y Antón, Eva. (2010). Lo que usted debe saber sobre: violencia de género. Recuperado de http://www.saber.es/web/biblioteca/libros/violencia-de-genero/violencia-de-genero.pdf

Santa Cruz, Isabel. (1992) Sobre el concepto de igualdad: algunas observaciones. Recuperado de http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/329/330

Torres, Isabel. (s.f.). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf

Unidad Judicial de Familia, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca. (2019, 2 de agosto). Sentencia en acción de protección en proceso N.º 01204-2019-04170. [juez ponente Dr. Luis Alberto Guerrero].

Valcárcel, Amelia. (abril, 1998). Feminismo y poder político. Debate Feminista, 17, 223-233.

Vásconez, Alison. (2012). Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades. En CEPAL, Serie Mujer y desarrollo N.° 115. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5844/1/S1200534_es.pdf

Vega, Silvia. (s.f.). La cuota electoral en Ecuador: nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador. En Magdalena León (Ed.), Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos (pp. 169-206). Quito: FLACSO. Recuperado de https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46057.pdf

Villarreal, Andrea, y Muñoz, Ana. (2018). Participación política de mujeres en el ámbito local en Ecuador: ¿qué explican las disparidades? Recuperado de https://www.bce.fin.ec/cuestiones_economicas/images/PDFS/2018/especial/RCE-Especial-Articulo2.pdf

Anexo 1

Tabla 1. *Cantones a escala nacional en los que no hay concejalas principales*

Número	Cantones a escala nacional en los que no hay concejalas principales
Azuay	
1	Gualaceo
2	Oña
3	Pucará
4	Sígsig
Bolívar	
5	San Miguel de Bolívar
Cañar	
6	Biblián
Carchi	
7	Espejo
Chimborazo	
8	Alausí
9	Chunchi
10	Guamote
Cotopaxi	
11	Pangua
12	Saquisilí
El Oro	
13	Arenillas
14	El Guabo
Guayas	
15	El Empalme
Loja	
16	Pindal
17	Macará
Los Ríos	
18	Quinsaloma

Número	Cantones a escala nacional en los que no hay concejalas principales
Manabí	
19	Pedernales
Napo	
20	El Chaco
Orellana	
21	Loreto
Pichincha	
22	Pedro Vicente Maldonado
Sucumbíos	
23	Putumayo
Tungurahua	
24	Mocha
25	Patate
26	Píllaro
Zamora Chinchipe	
27	Paquisha
28	Zamora

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

El número (28) corresponde a la ausencia de concejalas principales.

Tabla 2. *Cantones a escala nacional en los que se cumple con el principio de paridad*

Número	Cantones a escala nacional en los que se cumple con el principio de paridad
Azuay	
1	Camilo Ponce Enríquez
2	El Pan
3	Nabón
4	Sevilla de Oro
Bolívar	
5	Chillanes
6	Echeandía
7	Las Naves
Cañar	
8	Azogues
9	El Tambo
Carchi	
10	Bolívar
11	Montúfar
Chimborazo	
12	Cumandá
13	Penipe
14	Riobamba
Cotopaxi	
15	Latacunga
El Oro	
16	Huaquillas
17	Piñas
18	Santa Rosa
Esmeraldas	
19	Atacames
20	Eloy Alfaro
21	Esmeraldas
22	Muisne

Número	Cantones a escala nacional en los que se cumple con el principio de paridad
23	Quinindé
24	San Lorenzo
Guayas	
25	Alfredo Baquerizo Moreno
26	Balao
27	Balzar
28	Colimes
29	El Triunfo
30	Guayaquil
31	Isidro Ayora
32	Milagro
33	Nobol
34	Playas
35	Santa Lucía
36	Simón Bolívar
Imbabura	
37	Antonio Ante
38	Cotacachi
39	Ibarra
Loja	
40	Catamayo
41	Celica
42	Chaguarpamba
43	Espíndola
44	Gonzanamá
45	Paltas
46	Saraguro
47	Sozoranga
Los Ríos	
48	Mocache
49	Puebloviejo
50	Ventanas

Número	Cantones a escala nacional en los que se cumple con el principio de paridad
Manabí	
51	24 de Mayo
52	El Carmen
53	Jama
54	Jaramijó
55	Montecristi
56	Olmedo
57	Puerto López
58	Rocafuerte
59	San Vicente
60	Sucre
61	Tosagua
Morona Santiago	
62	Gualaquiza
63	Huamboya
64	Morona
65	Pablo Sexto
66	Palora
67	San Juan Bosco
68	Santiago de Méndez
Napo	
69	Archidona
70	Quijos
Pastaza	
71	Arajuno
72	Mera
73	Pastaza
Pichincha	
74	Puerto Quito
Santa Elena	
75	Santa Elena
76	La Libertad

Número	Cantones a escala nacional en los que se cumple con el principio de paridad
Santo Domingo de los Tsáchilas	
77	Santo Domingo
Sucumbíos	
78	Cascales
79	Gonzalo Pizarro
80	Shushufindi
Tungurahua	
81	Ambato
82	Quero
Zamora Chinchipe	
83	Chinchipe
84	El Pangui
85	Nangaritza
86	Palanda

Nota. Defensoría del Pueblo de Ecuador, coordinaciones zonales y delegaciones provinciales, 2020.

La Defensoría del Pueblo en el camino para la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia política contra las mujeres

Defensoría del Pueblo
ECUADOR
Tierra de derechos

Con el apoyo de:

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Unión Europea para
FRONTERANORTE
territorio de
DESARROLLOYPAZ

ISBN: 978-9942-8745-8-0

www.dpe.gob.ec