



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador | Sede
Ambato

OFICINA DE POSGRADOS

Tema:

**ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL
ESTADO EN LOS PRONUNCIAMIENTOS SOBRE PARIDAD DE GÉNERO**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magíster en
Derecho, Mención en Argumentación Jurídica y Litigación Oral**

Línea de Investigación:

Participación, Gobernanza, Regímenes Políticos e Institucionalidad

Autora:

Abg. Michelle Estefanía Cárdenas Vargas

Director:

Xavier Raúl Vilcacundo Chamorro, Mg.

Ambato – Ecuador

Julio 2022

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO
HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL
ESTADO EN LOS PRONUNCIAMIENTOS SOBRE PARIDAD DE GÉNERO

Línea de Investigación:

Participación, Gobernanza, Regímenes Políticos e Institucionalidad

Autora:

Abg. Michelle Estefanía Cárdenas Vargas

Xavier Raúl Vilcacundo Chamorro, Mg.

DIRECTOR

f.

Andrea Marlene Altamirano Zavala, Mg.

CALIFICADOR

f.

Galo Iván Masabanda Analuiza, Mg.

CALIFICADOR

f.

Juan Carlos Acosta Teneda, P. Ph.D.

COORDINADOR DE LA OFICINA DE POSGRADOS

f.

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

SECRETARIO GENERAL PUCESA

f.

 Pontificia Universidad
Católica del Ecuador
SECRETARIA GENERAL
PROCURADURÍA

Ambato – Ecuador

Julio 2022

 Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

BIBLIOTECA

DECLARACIÓN DE AUTENCIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo, **MICHELLE ESTEFANÍA CÁRDENAS VARGAS**, con **CC. 180470407-8**, autora del trabajo de graduación intitulado **“ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS PRONUNCIAMIENTOS SOBRE PARIDAD DE GÉNERO”**, previa a la obtención del título profesional de **MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN ARGUMENTACIÓN JURÍDICA Y LITIGACIÓN ORAL**, en la Oficina de Posgrados.

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ambato, julio 2022



MICHELLE ESTEFANÍA CÁRDENAS VARGAS

C.C. 180470407-8

AGRADECIMIENTO

A Dios por permitirme estar donde hoy me encuentro, por ser la guía de mis pasos en cada uno de los momentos de vida, especialmente a lo largo de mis estudios universitarios.

A mis padres, por su apoyo en mi vida estudiantil, por la paciencia y el amor que me motiva cada día a ser mejor.

A todos los docentes de la Escuela de Posgrados de la PUCE-Ambato quienes han sabido transmitir su conocimiento y aportar directamente en mi formación profesional en la noble carrera de Derecho.

Michelle Estefanía Cárdenas Vargas

DEDICATORIA

A mis padres, por ser mi apoyo incondicional, por impartirme valores y enseñanzas que me ayudan en mi vida y sin duda alguna me direccionarán como profesional.

A mi amada hermana quien ha sido fundamental para motivarme a cumplir todas mis metas y objetivos en la vida.

A todas las personas que con su presencia me han demostrado que existe la verdad amistad, por su aporte en mi vida y carrera profesional.

Michelle Estefanía Cárdenas Vargas

RESUMEN

El tópico a investigar tiene como objetivo principal, analizar la estructura argumentativa empleada por la Procuraduría General del Estado en sus pronunciamientos vinculantes sobre paridad de género, para establecer la línea argumentativa que sirve de base para motivar la absolución de consultas. Es importante conocer y evaluar los elementos argumentativos que sustentan cada uno de los pronunciamientos, para establecer si se garantiza la debida motivación, debido a que los efectos que persiguen son acogidos y aplicados con carácter erga omnes, esto debido a su característica de vinculante. El tipo de investigación a emplear de manera transversal en este proyecto, es descriptivo, en función del nivel, debido a que describe y evalúa una situación particular, se analizan los datos referentes a los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y su relevancia jurídica. En cuanto al diseño de investigación, se aplica el documental debido a que se fundamenta en un análisis basado en descomponer el objeto de estudio en varios elementos y posteriormente, integrarlos con el fin de conocer sobre las relaciones existentes entre las partes y el todo, mediante los documentos que respaldan el tema de investigación. El resultado del análisis consiste en determinar los parámetros que constituyen la línea argumentativa que utiliza la referida Institución en la absolución de consultas sobre pronunciamientos sobre paridad de género y si los mismos son suficientes para atender la consulta de manera clara, en función de la competencia de asesoría de la Procuraduría General del Estado para garantizar la seguridad jurídica en Ecuador.

Palabras clave: pronunciamientos, vinculante, argumentación, paridad, género.

ABSTRACT

The main objective of the topic investigated is to analyze the argumentative structure used by the State Attorney General's Office in its binding pronouncements on gender parity, in order to establish the argumentative basis to motivate the acquittal of queries. It is important to know and evaluate the argumentative elements that support each of the pronouncements of the State Attorney General's Office, to establish if due motivation is guaranteed, since the effects the pronouncements pursue must be accepted and applied *erga omnes* due to its binding property. The type of research used transversally in the development of this project is descriptive, since it aims to describe and evaluate a particular situation, the data referring to the pronouncements of the State Attorney General's Office and its legal relevance. The research design follows a documentary because it breaks down the study object into several elements and later, it integrates them in order to know about the existing relationships between the parts and the whole, mainly, analyzing documents that support the research topic. The result of the analysis consists in determining the parameters that constitute the argumentative basis used by the State Attorney General's Office in the acquittal of consultations on pronouncements on gender parity and if they are sufficient to attend to the consultation in a clear manner, based on the competence of Advice from the State Attorney General's Office to guarantee legal certainty in Ecuador.

Keywords: argumentation, binding, pronouncements, gender, parity.

ÍNDICE

Preliminares

| | |
|---|-----|
| AGRADECIMIENTO..... | iv |
| DEDICATORIA..... | v |
| RESUMEN | vi |
| ABSTRACT | vii |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| OBJETIVOS | 3 |
| Objetivo general..... | 3 |
| Objetivos específicos..... | 3 |
| CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA..... | 4 |
| 1.1. Argumentación e interpretación jurídica | 4 |
| 1.2. La Procuraduría General del Estado | 7 |
| 1.3. Absolución de consultas por la Procuraduría General del Estado | 14 |
| 1.4. Principio de Paridad de Género..... | 17 |
| CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO | 21 |
| 2.1. Metodología de la Investigación | 22 |
| 2.2. Técnicas e Instrumentos de recolección de la Información | 22 |
| CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .. | 27 |
| 3.1. Presentación de Resultados..... | 28 |
| CONCLUSIONES..... | 30 |
| RECOMENDACIONES | 32 |
| BIBLIOGRAFÍA | 33 |
| ANEXOS | 37 |

INTRODUCCIÓN

La argumentación jurídica en las decisiones emitidas por autoridades competentes, es un tópico escasamente investigado en el Estado ecuatoriano. En este sentido, es necesario que se profundice en la correcta argumentación de los pronunciamientos que tienen efectos generales, como los son las absoluciones de consultas emitidas por la Procuraduría General del Estado, se considera que es un organismo público-estatal creado con el fin de representar judicialmente al Estado ecuatoriano y a sus instituciones; entre sus funciones, tiene la potestad de absolver consultas sobre la forma de aplicación de la normativa nacional vigente.

Resulta innegable indicar que, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano existen ciertas leyes que carecen de claridad y también se cuenta con un excesivo número de normas; con estos antecedentes, los organismos e instituciones del Estado se ven la necesidad de solicitar un pronunciamiento sobre cuándo y cómo aplicar las normas, para evitar errores o vulneraciones de derechos de la sociedad, en concordancia con lo señalado por Rosero, A. (2013).

En este sentido, es importante que se determine la línea argumentativa y demás factores que utiliza la Procuraduría General del Estado, para tratar el tema de consulta y motivar debidamente su pronunciamiento, debido a que este es vinculante. Es menester indicar que, mediante la correcta aplicación e interpretación de las leyes, se está garantiza la seguridad jurídica, cuya base es el “la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente”, según lo establece el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

El problema que origina esta investigación radica en la falta de evaluación de la estructura argumentativa y los elementos que utiliza la Institución referida para emitir su absolución a las consultas, se indica que estos pronunciamientos al tener efectos erga omnes, tiene que presentar un buena estructura argumentativa, se cumple con la garantía de la motivación, que consiste en enunciar los preceptos jurídicos que se utiliza de forma pertinente a un hecho concreto, en este caso, a la

solución de una interrogante formulada a la Procuraduría General del Estado, en virtud de su facultad asesora. En base a lo referido, es necesario realizar un análisis de argumentación del referido organismo, con la finalidad de detallar la forma de la misma y señalar los aspectos más importantes que contienen este tipo de pronunciamientos, específicamente, la absolución de consultas sobre paridad de género, formuladas durante la actual administración.

El presente documento tiene como objetivo principal, analizar la estructura empleada por la Procuraduría General del Estado en sus pronunciamientos vinculantes sobre paridad de género, para poder establecer la línea argumentativa que ha servido de base para motivar la absolución de consultas. Es importante conocer y determinar los elementos argumentativos que sustentan los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, para establecer si se garantiza la motivación, debido a que los efectos que persiguen son acogidos y aplicados con carácter vinculante, decir, que el criterio dictado es para todo el territorio nacional.

Los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado utilizan una línea argumentativa específica que es evaluada con la finalidad de conocer los parámetros y elementos que la componen. Además, mediante este análisis se logra establecer a qué tipo de argumentación pertenece, según lo señalado por Fonseca, E. M. (2006). Una vez realizado este análisis, se determinan los parámetros utilizados por la Institución para decidir sobre la aplicación específica de normas que no están claras dentro de la legislación.

En este sentido, se pretende demostrar la importancia jurídica de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, debido a que estos permiten direccionar la correcta aplicación e interpretación de las normas, se considera que absolver consultas sobre la inteligencia de la ley, permite garantizar la seguridad jurídica, derecho que se encuentra menoscabado en los casos que, por falta de claridad en la legislación, no se aplique la norma en el sentido que el legislador pretende.

El tipo de investigación a emplear de manera transversal en el desarrollo de este proyecto, es descriptivo, esto en función del nivel, puesto que describe y evalúa una situación particular, se analizan los datos referentes a los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y su relevancia jurídica. En cuanto al diseño de investigación, se aplica el documental, debido a que se fundamenta en un análisis basado en descomponer el objeto de estudio en varios elementos y posteriormente, integrarlos con el fin de conocer sobre las relaciones existentes entre las partes y el todo, principalmente, analizar documentos que respaldan el tema de investigación.

OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar la estructura argumentativa empleada por la Procuraduría General del Estado en sus pronunciamientos vinculantes sobre paridad de género, durante el período 2018-2021.

Objetivos específicos

1. Determinar los parámetros que forman la línea argumentativa de la Procuraduría General del Estado en base a los pronunciamientos vinculantes y a la legislación nacional aplicable, en los casos de paridad género.
2. Evaluar la calidad argumentativa de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado para resolver consultas sobre paridad de género.
3. Establecer la suficiencia de la argumentación en los pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General del Estado sobre paridad de género.

CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

1.1. Argumentación e interpretación jurídica

La argumentación consiste en formular posiciones en contra o favor de algo, en base a contextos especulativos o prácticos, En el primer caso, se establece una decisión sobre una creencia, mientras que, en el contexto práctico, se aducen argumentos que son “razones en contra o a favor de hacer algo, o razones para sostener una opinión sobre lo que debe, podría o puede hacerse.” (MacCormick, p.66)

En este sentido, el razonamiento deontológico que forma parte del argumento, apela a los principios de lo correcto y lo incorrecto, fundamentos sobre lo que se debe o no hacer, donde estos principios en sí mismos son asumidos como finales, más no como derivados de alguna forma de razonamiento. Al respecto, MacCormick (2011), señala que “es por supuesto controvertido en el más profundo nivel meta-ético si existe o no algún principio que no sea derivado de lo correcto, o si lo correcto siempre depende de lo bueno”. (p.167)

La teoría estándar de la argumentación jurídica utiliza la lógica formal para realizar análisis conceptuales, para esto se maneja el silogismo, donde en base a proposiciones se establece una conclusión, una vez que se analiza la conexión entre cada una de las proposiciones. (Atienza,1990, p.40)

La argumentación jurídica de acuerdo con Mochales y Moens (2008) es “un discurso en lenguaje natural que se centra en la interpretación del significado de conceptos generales a la luz de hechos concretos. Por lo tanto, no hay una forma única de presentar una argumentación jurídica”.

Por otra parte, es importante realizar la distinción entre reglas y principios para una correcta argumentación, referente a este punto, Atienza y Ruíz (1996) señalan que la dificultad argumentativa está en el manejo de principios para todo tipo de decisión, y establecen varios niveles de la justificación. El primer nivel corresponde

a las reglas, que se aplican principalmente a los casos fáciles y no requieren de mayor deducción lógica, mientras que los casos difíciles el análisis es más complejo y con varios enfoques.

La argumentación y la interpretación están estrechamente relacionadas, debido a que la interpretación se refiere al entendimiento de una norma para que esta sea aplicada correctamente, para lo cual, se forma un criterio de comprensión del texto que contiene determinada directriz. En este contexto, MacCormick (2011), establece que “una concepción más restringida de interpretación, de acuerdo con la cual sólo cuenta como ‘interpretación’ la atención consciente a algunos elementos de duda sobre el significado, seguida por la resolución de esa duda”. (p.69)

El razonamiento interpretativo es omnipresente en el derecho, según MacCormick (2011) quien determina que la “utilización de razones autoritativas en contextos jurídicos, especialmente en contextos de aplicación del derecho y toma de decisiones, se generan dificultades o dudas acerca de su significado” además, indica que, en “sentido abstracto, ya para contextos particulares de decisión, y que se hace necesario formar un juicio para resolver esas dificultades o dudas”.

La creencia en la existencia o no de criterios objetivos que controlan la justificación de las decisiones jurídicas es de radical importancia para abordar el problema de la discrecionalidad. En este sentido, la correcta justificación sobre una decisión responde a una cuestión de equilibrio (Vargas, 2013)

En este orden de ideas, el citado autor indica que no todo ejercicio argumentativo se fundamenta únicamente en premisas cuyo origen son las normas y los valores, porque de lo contrario, no existiría fundamento suficiente para realizar el ejercicio argumetativo-justificativo, puesto que la justificación no tendría mayor nivel de complejidad o profundidad, todo lo contrario ocurre es los casos difíciles, es decir, “en los casos ajenos a la aplicación de criterios tales como ley posterior sobre ley anterior y de ley superior sobre ley inferior, entre otros, donde, por ejemplo, la ponderación transportaría al juez a su doble esquema, axiológico y móvil”. (Vargas, 2013, p. 33)

Por lo tanto, resulta claro que el argumento interpretativo en el derecho presenta una complejidad considerable, debido a que existen muchos tipos, y cada tipo es capaz de generar una interpretación diferente de la generada por otro argumento posible, no existe una forma de argumentar que sea absoluta, debido a que las diferentes técnicas tienen múltiples enfoques, todo esto con el fin de justificar su posición sobre una situación concreta.

El concepto de interpretación tiene un sin número de aproximaciones y alcances, que son determinados por diversos autores a partir de su experiencia y desde su propia visión; sin embargo, se indica que interpretar consiste en dotar de contenido y direccionar una idea o un precepto.

De esta forma, para poder ejecutar una correcta interpretación, se analizan los preceptos desde varias perspectivas, en el caso de normas, se tiene que establecer su relación con otras y su concordancia con la Constitución, acorde con lo que indica (Vargas, 2013). A partir de esta idea se establece que no únicamente los jueces tienen la potestad de interpretar una norma, la aplicación y entendimiento de los preceptos legales están al alcance de todas las personas y los organismos encargados del control de un Estado.

De este modo, el proceso de interpretar no se detiene en una sentencia; por el contrario, es una elaboración colectiva con vocación de permanencia, en la que se definen hitos o puntos, pero nunca la estación final, según indica Vargas. Así pues, la normativa existente en el país, tiene que ser entendida por todos los ciudadanos para que de este modo se logre el objetivo del legislador. (p. 40).

En base a lo mencionado, es necesario que existan parámetros e instituciones que interpreten aquellas normas que generan conflicto, se contraponen o son oscuras, en caso de duda, es indispensable la participación de organismos competentes para la consecución de estos objetivos, por lo tanto, la ley está al alcance de todos, no únicamente de los jueces.

1.2. La Procuraduría General del Estado

La representación y patrocinio de las partes litigantes dentro de un proceso judicial tienen su origen en el derecho romano, donde se admitían dos supuestos: el *cognito* y el *procurator*, en cuyo caso, el primero se refiere al representante legal de una parte, mientras que el segundo es un gestor oficioso. Con el transcurrir del tiempo las figuras mencionadas evolucionaron para adecuarse a las necesidades de la sociedad, en este sentido, alrededor del siglo XIII surge la figura del procurador como “personero”, quien estaba encargado de “mirar por el bien público o común” según lo indica Amorós, F. (2005).

Durante la Gran Colombia se establecieron procuradores públicos y municipales, con la finalidad de defender el interés público y representar a la nación. Posteriormente, una vez que Ecuador se constituyó como Estado autónomo en 1837, el presidente Vicente Rocafuerte creó la función de Defensor del Fisco, quien dependía directamente del poder ejecutivo, tenía la competencia de defender el patrimonio nacional, de acuerdo a lo que señala Nuñez et. al. (2008), figura que con el paso del tiempo se llegó a convertir en la institución del Procurador General de la Nación en 1928, tal como hoy se conoce, dotado de deberes y atribuciones similares a las actuales.

En este sentido, la Procuraduría General del Estado nace como institución el año de 1928, mediante el Decreto Supremo No. 188, publicado en el Registro Oficial No. 706 de 2 de agosto del mismo año. En cuanto a sus funciones, se establece la obligatoriedad de comparecer a los juicios que en aquella época eran de interés de la hacienda pública, es decir, su primera función era el patrocinio en causas del Estado, y ejecutar todas las acciones que esto significa.

Entre sus competencias se encontraban: la comparecencia en cualquier instancia y esto podía ser ante todo juez, requerir judicialmente de terceros los bienes e intereses fiscales, estar informado de los estados de los juicios, vigilar que los ministros y agentes fiscales cumplan con sus deberes, realizar estudios jurídicos

respecto a los contratos a celebrarse con la Nación o el Fisco, entre otras. (Salvador, et al., 2021)

En estricto sentido, la institución referida también contaba con la potestad para “Dar el dictamen que cualquiera de los Ministros de Estado le solicitaren sobre la inteligencia o aplicación de una ley en cualquier asunto relacionado con el interés público”, conforme se desprende del Decreto Supremo No. 188.

Desde su origen, la institución encargada de la representación del Estado, ha cambiado y se ha adaptado a la situación temporánea para satisfacer las necesidades del país y ejercer sus competencias de forma efectiva, en este sentido, incluso su nombre ha variado a lo largo de los años. En su inicio el organismo era dependiente de la función ejecutiva, sin embargo, mediante Decreto Supremo 547 publicado en el Registro Oficial No. 52 de 2 de agosto de 1944, se otorga autonomía a la entonces Procuraduría General de la Nación, pero adscrita a la Presidencia de la República; finalmente, la Carta Política del año 1945 establece que la Procuraduría adquiere autonomía.

Es preciso mencionar que, desde su creación en 1928, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio Fiscal, formaron parte del mismo organismo público; hasta que, por mandato de la Carta Política del 1997, se separa el Ministerio Público, de la Procuraduría, se formaron dos organismos independientes con funciones específicas cada uno, para organizar su funcionamiento se dictan dos cuerpos legales, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (Registro Oficial 335 de 9 de junio de 1998), y La Ley Orgánica del Ministerio Público (Registro Oficial 26 de 19 de marzo de 1997).

Finalmente, mediante la Constitución de la República del Ecuador, emitida el año 2008, se establece en su artículo 235 que la Procuraduría General del Estado, es un “organismo público técnico jurídico con autonomía administrativa” que se encarga del patrocinio, asesoramiento y control de aquellos actos y contratos que son suscritos por los distintos organismos y entidades del sector público. A su vez este cuerpo normativo determina que es competencia del Consejo de Participación

Ciudadana y Control Social nombrar a su primera autoridad, de una terna enviada por la Presidencia de la República, conformada con criterios de especialidad y méritos, sujeta a escrutinio público e impugnación ciudadana; la autoridad ejerce su cargo por un periodo de cuatro años.

La misión de la institución es “ejercer la representación y defensa del interés público y patrimonio del Estado, entonces vela por la oportuna aplicación de la ley, para garantizar su seguridad jurídica”, mientras que su visión consiste en “Posicionarse como el organismo técnico, jurídico y profesional, fundamental para la protección del Estado ecuatoriano (Procuraduría General del Estado, 2021)

De este modo, la Procuraduría General del Estado se establece como un “organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por la Procuradora o Procurador General del Estado” según el artículo 235 de la Constitución.

Las funciones la Procuraduría son principalmente: la representación judicial del Estado; el patrocinio del Estado y sus instituciones; el asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos; y , controlar con sujeción a la ley los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público, según lo establece el artículo 237 de la Constitución en concordancia con la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Por lo tanto, se entiende que la Institución en referencia ejerce todo en cuanto se trata de la defensa de los intereses del Estado, tanto a nivel nacional o internacional, sus funciones son de importancia general y busca alcanzar el correcto funcionamiento del país, dentro del ámbito de sus competencias, para de este modo garantizar la seguridad jurídica.

La consultoría jurídica ha existido en todas las épocas de desarrollo del Estado, se reconoce la misma desde tiempos remotos, cuyo origen se remonta a la necesidad de asesorar a las autoridades para la toma de decisiones, por lo tanto, los consejos consultivos, constituyeron un organismo administrativo que rodeaba a las figuras de poder. Esta figura arraigada en la historia, permanece hasta estos días, bajo la representación de la Procuraduría General del Estado. (Salvador, et al., 2021)

En este sentido, es menester señalar que el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, establece las funciones de esta Institución, al respecto su letra f) determina que, es su facultad “Absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico”, adicionalmente, prescribe “El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley”.

Se indica que, el sector público se encuentra constituido por una varios organismos y entidades con objetivos específicos para satisfacer el interés general, es este orden de ideas, se obedece un ordenamiento jurídico que los regula, sin embargo, no en todos los casos resulta sencillo el entendimiento de las normas, al enfocarse en temas sumamente amplios y diversos; precisamente en base a esta premisa se requiere de asesoría jurídica para la correcta comprensión de la ley. (Salvador, et al., 2021)

Respecto al asesoramiento jurídico general, Bielsa (1995) plantea que:

El asesoramiento en las funciones gubernamentales es una consecuencia no solamente de la división orgánica del trabajo, sino también del progreso institucional. Se sabe que el gobernante, cualquiera sea la esfera en que actúa, rara vez tiene la preparación jurídica, ni financiera ni en materia económica que el cargo exige. (p.59)

Por lo tanto, este órgano jurídico del Estado se encarga de asesorar a diferentes entidades en lo referente al entendimiento y aplicación de la ley, y respeta el

principio de legalidad, esto con el objetivo último de aportar efectivamente a las entidades consultantes previo a la toma de decisiones, lo que permite garantizar la seguridad jurídica e incluso evitar posibles litigios, de esta manera se evita el uso innecesario de recursos del Estado.

En la actualidad, la facultad asesora de la Procuraduría General del Estado presenta cambios trascendentales, debido a que su beneficio se otorga también para las entidades jurídicas de derecho con carácter privado siempre que su finalidad sea social o pública, y el asesoramiento que brinda es obligatorio para la administración, según lo indica Rosero (2003, p.90). De esta forma, se evidencia que el pronunciamiento que emite la Procuraduría General del Estado es de carácter vinculante, es decir, su cumplimiento es obligatorio y tiene efectos para todo el territorio.

Se destaca que esta función consultiva se refiere exclusivamente a la facultad interpretativa de las normas vigentes, no se relaciona a la creación o modificación de las mismas, porque de lo contrario se actúa de forma contraria al artículo 226 de la Constitución de la República, que señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”, el cual consagra el principio de legalidad.

Con base a lo indicado, se establece que la absolución de consultas, coexiste con facultades similares de otras funciones del Estado, como son la Legislativa y Judicial, a las cuales se suma la Asamblea Nacional, encargada de la interpretación constitucional de la normativa vigente y Corte Nacional de Justicia que se basa en los precedentes judiciales obligatorios cuando se realiza la interpretación de preceptos legales, es decir, las funciones de cada uno de los organismos que se mencionan, no se contraponen y coexisten para cumplir con el objetivo de respetar de manera integral los cuerpos legales que rigen al Estado.

Respecto al ámbito de consulta, al no poder emitir decisiones en casos referentes a asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, se halla trabada la litis, entre estos, se incluyen acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, que señala en estos temas, la institución se abstiene de pronunciarse.

La facultad de asesorar legalmente, se dirige particularmente a los casos en los cuales el tema materia de la consulta no se encuentre sometido a resolución de las instancias judiciales, y en ejercicio de esta atribución, corresponde al Procurador “precautelar el control de la legalidad de los actos del sector público y los intereses del Estado”, por lo tanto, de esta facultad, surge la calidad de organismo de control, como lo indica Rosero (2003, p.91)

La naturaleza jurídica de la absolución de consultas se configura como un acto administrativo que la Constitución y la Ley le otorga a la Procuraduría General del Estado, además se considera “un acto previo a la decisión de una autoridad cuando esta lo solicite”, a su vez, este dictamen “no constituye una decisión administrativa respecto al asunto concreto y particular que motivó a la entidad u órgano público a consultar, sino que se limita a expresar un criterio jurídico sobre aspectos normativos que hayan generado dudas”; respecto al dictamen, se determina que “servirá como elemento de convicción para la conformación de la voluntad administrativa en una resolución o acto administrativo”. (Secaria, 2003, p. 43)

Los pronunciamientos que contienen la absolución de consultas tienen carácter normativo, al considerarse como “dictamen”, según lo establece la Sentencia No. 002-09-SAN-CC publicada en el Registro Oficial 556 Suplemento de 8 de abril de 2008. Esta denominación lo convierte en “un mandato general de cumplimiento obligatorio para la Administración Pública” y, por ende, para todos los particulares que establezcan relaciones jurídicas con el Estado.

La Dirección Nacional de Consultoría prepara los proyectos de pronunciamientos a través de los cuales el señor Procurador General absuelve las consultas “que le formulan las máximas autoridades de las entidades del sector público, sobre la inteligencia y aplicación de las normas jurídicas”, de conformidad con la atribución que le asigna el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República y los artículos 3 letra e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. (Salvador, 2019, p.63)

Respecto a la función consultiva, esta Institución tiene la competencia de “emitir normas de naturaleza accesoria respecto de leyes y mandatos normativos principales preexistentes; esto con el fin de conseguir una mejor inteligencia y aplicación de los mismos” como lo establece Salvador (2021, p. 45). En este sentido, por medio de los dictámenes se aclaran dudas, se resuelven contradicciones, e incluso permite cubrir vacíos normativos, en casos que en la legislación no existan elementos suficientes para su correcta aplicación y entendimiento.

En este orden de ideas, los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado condicionan a priori el modo de tomar decisiones administrativas, según Barra (2006) tiene una naturaleza auxiliar en la administración pública, debido que se lo considera un acto preparatorio para tomar decisiones en situaciones concretas.

Cada uno de los proyectos de pronunciamientos presenta una estructura determinada, que consiste en: análisis jurídico fundamentado en la normativa aplicable, la revisión y análisis tanto doctrinal como jurisprudencial, se tiene en cuenta el “aporte de los criterios jurídicos institucionales requeridos a los diferentes organismos y entidades públicas distintas a la consultante, que ejercen competencias o tienen conocimientos especializados sobre la materia de la consulta”, conforme lo establece Salvador (2019, p. 64).

Al respecto, Rosero (2003) señala que en varias ocasiones los proyectos de pronunciamientos se coordinan con otras Direcciones, “a fin de asegurar la sujeción

a la legalidad y la unidad en líneas de defensa del interés público, se considera adicionalmente que la administración pública es un instrumento al servicio de la colectividad y por tanto garantiza a las personas el efectivo goce de sus derechos”. (p. 85)

1.3. Absolución de consultas por la Procuraduría General del Estado

Los proyectos de absolución de consultas de la Procuraduría General del Estado presentan un determinado orden, que se basa en la presentación de los antecedentes de la consulta, un análisis de la norma y doctrina al respecto y finalmente, el desarrollo del pronunciamiento a manera de conclusión. Rosero (2003).

Es menester mencionar que estos pronunciamientos son emitidos por el Procurador General del Estado, de forma unilateral, al respecto Pérez (2006), establece que el concepto de unilateralidad consiste en la “manifestación de la voluntad administrativa y la obligatoriedad del cumplimiento del acto respectivo”, y agrega que , “basta el pronunciamiento del órgano competente, sin que se requiera la integración de la voluntad del receptor del acto, cuya aceptación o rechazo es indiferente para la validez del acto administrativo.” (p. 430)

Por lo tanto, la facultad asesora de la Institución en referencia, se manifiesta en la emisión de sus pronunciamientos, cuyo entendimiento tiene que ser integral y aplicado por la entidad solicitante en virtud de sus competencias específicas. La procuraduría atiende las consultas de forma exhaustiva y con observancia a la Constitución y la ley, característica que valida este acto administrativo, que tiene la particularidad de ser vinculante a nivel nacional.

Es muy importante tener presente que, en la emisión de sus pronunciamientos, la Procuraduría tiene la convicción de que la información remitida por la entidad consultante, es verídica, es decir, que los antecedentes referidos en la petición de consulta son confiables, “así como en aquellos datos que se le envíen en atención a los requerimientos que se realice, de manera que si tales datos están incompletos, es posible que se induzca a error al Procurador” manifiesta Rosero

(2013), además, indica que “ya ha ocurrido en la práctica que, sometidos los asuntos a resolución judicial, recién entonces se hacen conocer ciertos detalles relevantes, de los cuales no se informó oportunamente”.

En este sentido, Morales (2011) señala que la razón de ser de los pronunciamientos emitidos por los órganos competentes se fundamenta en “la justificación del fin que persigue el órgano administrativo con la ejecución de un determinado acto”. Este es el motivo por el cual la administración pública “se pone en movimiento, puede ser que esta se genere por expresa petición del administrado o por necesidad de la propia administración”, agrega el referido autor.

El procedimiento para la presentación y absolución de consultas se encuentra establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y a su vez, está regulado por la Resolución No. 024 del año 2019, emitida por el Dr. Iñigo Salvador, la cual contiene el “Procedimiento para la atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado”, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de junio del mismo año. En los cuerpos normativos referidos se destaca que los sujetos consultantes son las máximas autoridades de las instituciones públicas, en concordancia con el artículo 225 de la Constitución. Las consultas tienen que tratar sobre “la aplicación de normas de jerarquía infra institucional sobre cuya aplicación exista duda”, se considera que, si previamente se ha resuelto una consulta en similar sentido, no es necesario que se emita un nuevo pronunciamiento. Sin embargo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados no podrán consultar sobre la aplicación de normas emitidas por los mismos, esto en virtud de su autonomía política. (Salvador, et al., 2021)

Cada consulta tiene que estar acompañada por el informe del asesor jurídico de la institución solicitante, misma que se hace constar en un documento independiente, tiene que contener el análisis y posición institucional sobre el asunto. Se solicita la reformulación de la consulta en los casos que la misma no trate sobre la aplicación de normas o la ampliación del informe jurídico, lo cual es atendido en el término de diez días, vencido el cual, si no se da contestación, procede directamente el archivo del caso.

Adicionalmente, el proceso de consultoría incluye la atención y despacho de trámites intermedios, necesarios para que el expediente de consulta esté completo, como son: requerimientos de informes jurídicos a las consultantes, traslados y reformulaciones; trámites finales como las respuestas a pedidos planteados por personas naturales o jurídicas de derecho privado, y asesorías que se prestan en el marco del proyecto de Asesoría Legal Externa, ALE, así como la preparación de material y participación de los abogados del área como expositores en eventos institucionales, de conformidad con lo determinado por el Procurador General del Estado, en su informe de rendición de cuentas correspondiente al año 2019.

El pronunciamiento se constituye como un dictamen general y no sustituye ninguna decisión administrativa, por lo tanto, no se utiliza como medio de prueba en procesos judiciales, de conformidad con lo que establece el artículo 1 de la Resolución No. 024. En este sentido, el pronunciamiento tiene la posibilidad de ser sujeto a reconsideración en caso de que la institución consultante así lo requiera, en el plazo de quince días, y la respuesta al mismo, es su rectificación o ratificación, el cual tiene carácter de definitivo. (Salvador, et al., 2021)

En relación al asesoramiento no vinculante, Salvador, (2020) indica que “durante el año 2020 se atendieron 85 asesorías a distintas entidades, instituciones y organismos del sector público, las mismas que se registran de acuerdo al sector al que pertenecen y la materia sobre la que tratan”, en muchos de estos casos, se remiten pronunciamientos previos sobre la aplicación de la norma requerida.

En este contexto, se destaca que el pronunciamiento que emite la Procuraduría general del Estado tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica, que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”, conforme lo estipula el artículo 82 de la Constitución de la República.

En base a lo que se refiere el párrafo anterior, se determina la importancia de establecer mecanismos que permitan la aplicación efectiva del derecho, para lo cual

es necesario entenderlo y también explicarlo a los administrados, en función de esta necesidad, la Procuraduría es el organismo competente para determinar cómo cumplir una determina ley. Referente a esos dictámenes, Rosero indica que “los pronunciamientos de la entidad, por su calidad constituyen una verdadera jurisprudencia administrativa, que orienta el accionar del sector público, y también son fuente de consulta para los profesionales vinculados con el área del Derecho Administrativo”.

De este modo, se persigue el objetivo de dotar de contenido a una norma que no está clara, para de esta forma garantizar la seguridad jurídica en un Estrado donde la falta de la misma es eminente. En este sentido, Rosero señala que la característica de vinculante que tienen los pronunciamientos “ha determinado que, en la actualidad, el Procurador virtualmente integre todos los organismos del Estado, pues no hay autoridad ni órgano colegiado alguno, que haya dejado de consultarle su criterio, de manera previa a la toma de alguna decisión”.

En definitiva, en el ámbito de la asesoría, los organismos facultados tienen en la capacidad de emitir criterios que sean consistentes “fundamentados en derecho y en el respeto a los derechos humanos, de manera que contribuyan a la seguridad jurídica del Ecuador”, como sugiere Sacaquirin (2015).

Finamente, se establece que los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado son emitidos en conformidad con su facultad asesora, en aquellos casos que se refieran a la inteligencia o aplicaciones de las leyes vigentes en el ordenamiento jurídico, siempre que las consultas cumplan con los requisitos establecidos por esa Institución, de esta forma se garantiza el derecho a la seguridad jurídica, es decir, el respeto a las normas jurídicas.

1.4. Principio de Paridad de Género

En el contexto de paridad de género, se destaca que, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO) “género” son aquellas “construcciones socioculturales que diferencian y configuran

roles, las percepciones y los estatus de las mujeres y de los hombres en una sociedad” (p.14, 2013).

A su vez, género hace referencia a las cualidades y características diferenciadas que le son asignadas a los hombres y mujeres de una sociedad, específicamente, para definir roles. De acuerdo con la UNESCO (2014) “En nuestras sociedades, el género se asienta en relaciones de poder desiguales que limitan el ejercicio de derechos, fundamentalmente de las mujeres y también de algunos varones”.

En este orden de ideas, es menester mantener la igualdad de género para que prevalezca la armonía en las sociedades, y de este modo garantizar igualdad de oportunidades; objetivo alcanzable de diversas formas, mediante la creación de mecanismos efectivos para garantizar la igualdad material ante la ley.

Varios aspectos se consideran para poder establecer y garantizar la paridad de género, uno de los primeros pasos para alcanzarla consiste en mantener el mismo número y la misma proporción de hombre y mujeres en instituciones u organizaciones, además, de esta manera se elimina la discriminación y la desigualdad.

Al respecto, la UNESCO indica que “Se requieren datos y pruebas oportunos y de alta calidad para formular políticas, planificar y efectuar intervenciones estratégicas encaminadas a promover la igualdad de género”, conforme se desprende del documento denominado “Del acceso al empoderamiento” (2020).

Por lo tanto, los países tienen el deber de identificar los patrones de género para de este modo establecer estrategias que respondan de forma efectiva ante las desigualdades que se presenten. En el caso concreto de Ecuador, existe normativa legal vigente cuyo objetivo es garantizar la paridad de género e igualdad respecto a la participación tanto de hombres como mujeres en las distintas instancias.

Con base en lo mencionado, se evidencia que el principio de paridad de género, referente a ocupar cargos de elección popular, se encuentra establecido en el

artículo 167 del Código de la Democracia, sustituido por el artículo 76 de la Ley Reformatoria del Código de la Democracia, que en su último inciso dispone que:

En todos los casos de designación de vicealcalde o vicealcaldesa, cualquiera sea la circunstancia, se respetará el principio de paridad, se elige entre los concejales a un hombre en caso de que la primera autoridad de la alcaldía sea mujer o a una mujer, en caso que sea hombre. (Art. 76)

En este sentido, la letra o) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, (en adelante COOTAD), reformada por la letra a) del artículo 167 de la Ley Reformatoria del Código de la Democracia, prevé como atribución del Concejo Municipal el “Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal; para lo cual se tendrá en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el alcalde o alcaldesa y el vicealcalde o vicealcaldesa”

A su vez, se determina que en el segundo inciso artículo 317 del COOTAD, también modificado por la citada Ley Reformatoria, 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 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. (Art. 317)

Por lo tanto, en base a la normativa referida como antecedente, se determina que, en los casos de autoridades de elección popular, a partir de las reformas realizadas en el año 2020, se establece la obligatoriedad de la alternabilidad en ciertos cargos, con la finalidad de garantizar la paridad de género.

Frente a la existencia de la normativa sobre paridad de género, la Procuraduría General del Estado se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, con la finalidad de unificar los criterios respecto a la temática en cuestión, en los casos que se han presentado dudas sobre la inteligencia o interpretación de normas.

En este sentido es importante realizar un análisis de las absoluciones de consultas realizadas por la Procuraduría General del Estado, respecto al tema en referencia, con la finalidad de identificar los criterios utilizados en la argumentación de la Institución, para lo cual se indica que el estudio se realiza en los pronunciamientos vinculantes de la presente administración.

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO

Este capítulo trata sobre la metodología de la investigación, en esta sección se establecen tanto el método general como el específico que se utilizan para el desarrollo del documento, según lo establecido por Sampier, Collado, & Baptista (1998). Además, se desarrolla el enfoque y tipo de investigación en función de sus características particulares, a su vez, se indica la población, muestra y las técnicas empleadas para la recolección de información que sirve de sustento para el trabajo. (p.89)

Es este orden de ideas, se menciona que Pérez (1994) manifiesta que el paradigma es “un conjunto de creencias y actitudes, una visión del mundo compartida por un grupo de científicos que implica metodologías determinadas”. Por consiguiente, el paradigma crítico propositivo se fundamenta en realizar un “proceso de reflexión y análisis sobre la sociedad en la que se encuentra implicado y la posibilidad de cambios que el mismo es capaz de generar” según refiere Melero (2001, p. 344). Por otra parte, el enfoque de la investigación consiste en “la comprensión interpretativa de la experiencia humana” como afirman Rodríguez, Gil, & García (1996). Referente al enfoque cualitativo, el mismo se representa el estudio de la realidad en su contexto natural, con la finalidad de buscar significados útiles, mediante la recolección de datos y materiales, a través de distintas prácticas, de esta forma se producen datos concretos de un tema determinado, afirman Taylor y Bogdan (1986, p.20).

Para este caso específico, el enfoque a utilizar es cualitativo, debido a que se necesitan analizar datos de diferentes fuentes para validar la investigación, misma que basa en extraer descripciones sobre una situación específica, en el caso particular, la argumentación que utiliza la Procuraduría General del Estado en sus pronunciamientos de absolución de consultas. Por lo tanto, el tipo de investigación es descriptiva y documental, debido a que se basa en el análisis de literatura, casos y datos referentes al objeto de estudio.

2.1. Metodología de la Investigación

Sobre los métodos de investigación, Villabella (2009) determina que son “un elemento esencial de la investigación”, en el sentido que “posibilita el abordaje racional, argumentado, crítico y causal del objeto de estudio y condiciona el carácter científico del conocimiento que se obtiene al hacerlo demostrable y comprobable”. (p. 27)

Los métodos teóricos permiten revelar las relaciones esenciales del objeto de investigación no observables directamente, “se cumple así una función gnoseológica importante al posibilitar la interpretación conceptual de los datos empíricos encontrados, la construcción y desarrollo de teorías, se crean las condiciones para la caracterización de los fenómenos”. (Del Sol Fabregat, Tejeda & Mirabal Díaz, 2017)

Al respecto, Armengol (2009) determina que los métodos teóricos de investigación son procedimientos del razonamiento lógico que “permiten adentrarse en las dimensiones del objeto no observables directamente, posibilitando explicar sucesos que no se encuentran a un nivel sensorial y desentrañar relaciones esenciales del mismo”.

En este contexto, el tipo de investigación a emplear de manera transversal en el desarrollo de este proyecto, es teórico, en función de la temática de carácter argumentativo jurídico, en la cual es necesaria la revisión bibliográfica y de las normas correspondientes dentro de la legislación ecuatoriana.

2.2. Técnicas e Instrumentos de recolección de la Información

Sobre las técnicas de recolección de información, Caro (2019, p.2) determina que “son mecanismos e instrumentos que se utilizan para reunir y medir información de forma organizada y con un objetivo específico.” Al respecto, Martínez (2013, p.3)

plantea que “lo que permite operativizar a la técnica es el instrumento de investigación”.

Por lo tanto, la modalidad para la obtención de datos en este documento es bibliográfica – documental, y a su vez, se basa en el análisis de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, durante la actual administración, es decir, a partir del año 2018 hasta la presente fecha.

La técnica a utilizar es el análisis de casos, específicamente, de los pronunciamientos de la Institución en referencia, se analiza todas las consultas referentes a paridad de género, que han sido emitidas desde el año 2018, con el objetivo de obtener datos concretos acerca de la argumentación utilizada en la absolución de consultas sobre la aplicación de la ley en los casos de paridad de género.

En base a la revisión de los datos de la Procuraduría General del Estado, obtenidos de su página oficial, se encuentran cinco pronunciamientos vinculantes referentes a la paridad de género, en base a esta información, se analiza los mismos, con el objetivo de conocer la línea argumentativa utilizada y las conclusiones del abogado del Estado, sobre la aplicación correcta de la legislación vigente referente al tema referido.

En este contexto, el estudio comprende la identificación de la institución pública solicitante, la consulta que se formula, y finalmente, el pronunciamiento como tal, de este modo, mediante un cuadro se maneja la información sujeta a análisis, a modo de comparación, para la obtención de resultados reales y verificables.

A continuación, se presenta el organizador gráfico con la síntesis de la información referida.

Cuadro 1 Estudio de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado sobre paridad de Género – Período 2018-2022

| Pronunciamiento | Entidad consultante | Consulta | Resumen |
|---|---|---|---|
| -Oficio N° 14060 de 27 de mayo de 2021 | Consortio de Municipios Amazónicos y Galápagos, y otros. | “¿Debe el Concejo Municipal elegir inmediatamente a la vicealcaldesa de entre sus miembros por el principio de paridad por la vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia que sustituye el Art. 167 y reforma el Art. 317 del COOTAD; o esta reforma rige para el nuevo Concejo que se constituya en mayo de 2023?” | De conformidad con los artículos 57 letra o) y 317 inciso segundo del COOTAD, es atribución del Concejo Municipal elegir de entre sus miembros al vicecalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, se observan los principios de paridad y alternabilidad con la primera autoridad ejecutiva, cuyo período será establecido mediante ordenanza. De conformidad con los artículos 6 y 7 inciso primero del CC, en concordancia con lo dispuesto en la Disposición Final del Código de la Democracia, las reformas de los artículos 57 letra o) y 317 inciso segundo del COOTAD, introducidas por las letras a) y f) del artículo 167 de la citada Ley Reformatoria, no tienen efecto retroactivo, por lo tanto, deben aplicarse a partir de la designación de las nuevas autoridades de los GAD municipales. Finalmente, para el caso de remoción de las autoridades de elección popular de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, al ser este un proceso de control político y fiscalización propio de los órganos legislativos de dichos gobiernos, de acuerdo a las normas contenidas en el Capítulo V del Título VIII del COOTAD, no son aplicables las figuras de excusa y recusación previstas en los artículos 86, 87 y 88 del Código Orgánico Administrativo. |
| -Oficio N° 12178 de 22 de enero de 2021 | Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Santa María | “La petición que se convoque a sesión extraordinaria para tratar y dar resolución al Art. 67 literal v de la (sic) COOTAD. Trata de la paridad de género para lo cual su interés es ser posesionada como Vicepresidenta del GAD. Petición. Ante lo que antecede que elevo a consulta ante | Por lo expuesto, en atención a su consulta se concluye que, de conformidad con el principio de irretroactividad previsto en el artículo 7 del CC, la modificación del mecanismo para la designación del vicepresidente del GAD Parroquial, establecido por la reforma a la letra v) del artículo 67 del COOTAD, rige a partir de su promulgación en el Registro Oficial hacia el futuro, de modo que se aplicará en una |

| | | | |
|---|----------------------------|---|---|
| | | el máximo organismo para así tener una definición apegada al debido proceso en el marco de la ley y poder resolver, solícito una síntesis, pronunciamiento”. | subsiguiente ocasión en que, por cualquiera de las causales previstas en la ley, deba designarse vicepresidente del GAD Parroquial |
| -Oficio N° 12033 de 12 de enero de 2021 | Consejo Nacional Electoral | “¿Cómo instancia encargada de emitir un criterio de factibilidad, es procedente ampliar el horario de las Elecciones Generales 2021?” | Siendo deber del Estado en su conjunto, y, por tanto, de todas sus Funciones e instituciones, el obrar coordinadamente para hacer efectivo el goce de los derechos de las personas, en observancia de los principios rectores de la seguridad pública y del Estado previstos por el artículo 4 de la LSPE, en atención a los términos de su consulta se concluye que, conforme lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 50 del CD, 23 RLSPE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 290 de 30 de septiembre de 2010. CONSEJO NACIONALELECTORAL 8309-2020 Página. 12 corresponde al CNE, bajo su exclusiva responsabilidad, determinar motivadamente y de manera previa a la realización del acto electoral la conveniencia de establecer como excepción la ampliación del horario de las elecciones generales del 7 de febrero de 2021, o, en su defecto, otras medidas excepcionales que permitan aplicar las recomendaciones técnicas que la autoridad sanitaria nacional, como ente rector en la materia, y los órganos ejecutores del sistema de seguridad pública y del Estado formulen para prevenir y gestionar los riesgos provenientes de la pandemia de la COVID-19. |
| -Oficio N° 09039 de 23 de junio de 2020 | Consejo de la Judicatura | “¿Las y los notarios cuyo período de funciones haya concluido, podrán ser reelegidos por una sola vez, conforme lo prevén los artículos 170 y 176 de la Constitución de la República del Ecuador, al igual que el artículo 52 del Código Orgánico de la Función Judicial, sometiéndose a un concurso público de méritos y oposición?” | En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 300 del COFJ, los notarios cuyo período en funciones ha concluido, gozan del beneficio de poder ser reelegidos por una sola ocasión, para lo cual se someterán al concurso público de oposición y méritos previsto en el artículo 298 del COFJ, en concordancia con el artículo 52 ibídem, pues el proceso de la posible reelección no está sujeto a excepción alguna. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| -Oficio N° 07651 de 28 enero de 2021 | Consejo de Participación Ciudadana y Control Social | ¿Es legal y procedente que, en caso de ausencia definitiva de los Consejeros integrantes de los Consejos de Igualdad, para efectos de la sucesión, se respete el cuadro constante en la Resolución No. PLE-CPCCS-615-16-05-2017 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se toma en cuenta el orden de puntuación establecido en los resultados del respectivo concurso de oposición y méritos? (...) | En atención a los términos de su consultas se concluye que en caso de ausencia definitiva de un consejero principal del Consejo Nacional para la Igualdad de Género de acuerdo con el primer inciso del artículo 8 de la LOCNI y el numeral 9 del artículo 9 del Reglamento del concurso de méritos para la selección y designación de los consejeros principales y suplentes, representantes de la sociedad civil ante los Consejeros Nacionales para la Igualdad de Género, Intergeneracional, de Pueblos y Nacionalidades, de Discapacidades y de Movilidad Humana, corresponde al CPCCS resolver sobre su reemplazo, se considera, para el efecto, los resultados del respectivo concurso de oposición y méritos en estricto orden de puntajes. |
| -Oficio N° 11774 de 24 de diciembre de 2020 | Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Paltas | 1.- Siendo elegido o elegida por el concejo municipal en sesión inaugural, un concejal o concejala, para que desempeñe sus funciones en calidad de vicealcalde o vicealcaldesa, que (sic) tiempo de duración puede ocupar dicha dignidad, puesto que en el COOTAD nada dice al respecto. ¿Este tiempo se lo podría regular mediante ordenanza? 2.- Así mismo el COOTAD, nada refiere al (sic) respecto del tiempo que puede ocupar un concejal o concejala que ha sido denominado/a, en la sesión inaugural, para que desempeñe las diferentes comisiones. ¿Se podría regular la permanencia de tiempo en dichas funciones mediante ordenanza?”. | El tema materia de su primera consulta, relacionado con el periodo de duración del cargo de vicealcalde, fue examinado por este organismo en el pronunciamiento previo contenido en oficio No. 06842 de 27 de noviembre de 2019, transcrito en el análisis del presente y cuya copia acompaño, en el que se concluyó que corresponde al concejo municipal establecer, mediante ordenanza, el período de duración del cargo de vicealcalde. En atención a los términos de su segunda consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 5 segundo inciso, 57 letras a) y r), 60 letra k) y 327 del COOTAD, corresponde al concejo municipal, mediante ordenanza, regular el período de duración que los miembros de dicho órgano colegiado pueden permanecer en las distintas comisiones a las que han sido designados. |

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Mediante el análisis de los casos de absolución de consultas con carácter vinculante se determina la estructura y línea argumentativa de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, cuyo objetivo principal consiste en resolver dudas sobre la aplicación y entendimiento de la ley, en casos específicos. Además, esta facultad del Procurador tiene entre sus objetivos, prevenir los litigios en los cuales interviene el Estado, lo que permite evitar el gasto de recursos estatales.

Para el análisis se considera, el pronunciamiento contenido en oficio No. 14060 de 27 de mayo de 2021, mediante el cual se atienden varias consultas realizadas por diferentes entidades y asociaciones pertenecientes al sector público, al encontrarse las interrogantes enfocadas sobre la misma materia, estas se acumulan para su absolución de manera conjunta.

Principalmente se observa que las consultas, tratan sobre la aplicación de los artículos 57 letra o) y 317 inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y 167 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, que confieren al Concejo Municipal “la atribución para elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa, se tiene en cuenta los principios de paridad y alternabilidad con la primera autoridad del ejecutivo cantonal.”

Se realiza un estudio de los antecedentes, en el cual se indica las normas señaladas por cada uno de los organismos solicitantes, y la posición de los mismos, que se encuentra expresada en los informes jurídicos que adjuntan las instituciones. Sobre esta base se determina que, un punto coincidente de los criterios jurídicos es que la designación de la segunda autoridad de los GAD municipales se realiza en la sesión inaugural, por lo tanto, la reforma del artículo 317 del COOTAD tiene que ser aplicada para el siguiente periodo electoral.

Por otro lado, referente al principio de paridad de género, establecido por las reformas realizadas al COOTAD y Código de la Democracia, se concluye que, el mismo se aplica desde el año 2023, cuando se posesionan nuevas autoridades, para garantizar de este modo el derecho a la igualdad, referente a que los GAD tienen la potestad de elegir como “segunda autoridad municipal a un hombre o una mujer indistintamente de que exista un Alcalde o Alcaldesa.”

En este sentido, el análisis hace referencia a toda la normativa aplicable al caso particular, principalmente, la Constitución de la República del Ecuador, el COOTAD, el Código de la Democracia; además, se consideran sentencias de la Corte Constitucional y pronunciamientos previos de la Procuraduría General del Estado.

3.1. Presentación de Resultados

En base al análisis realizado se determina que la Procuraduría General del Estado, en ejercicio de su facultad asesora, absuelve consultas referidas a la inteligencia normativa, con el fin de garantizar la seguridad jurídica. La conclusión se determina en función del estudio de toda la normativa relacionada con la materia específica, de este modo se determina la correcta aplicación de la legislación.

En el caso objeto de estudio se evidencia que el pronunciamiento indica las directrices a seguir para el entendimiento de las normas consultadas, mediante un esquema argumentativo correspondiente al manejo del silogismo que obtiene una conclusión en base al análisis de premisas, una vez que se analiza la conexión que existe entre las proposiciones, es decir, la normativa.

En este orden de ideas, se establece que la Procuraduría General del Estado utiliza un razonamiento interpretativo, el cual utiliza los textos jurídicos para la toma de decisiones, y la formación de un criterio claro sobre el tema central o materia específica, lo que permite que la norma en su conjunto resuelva dudas o dificultades, que se presenten sobre su aplicación, en este sentido, se forma un criterio sólido, lejano a la discrecionalidad particular.

De esta forma se concluye que, en los casos de analizados, se respeta la paridad de género y alternabilidad, disposición que se crea mediante reforma a la ley correspondiente, es decir, el COOTAD, que rige a partir de su publicación, por lo tanto, no tiene efecto retroactivo y corresponde ser aplicada a partir de la designación de las nuevas autoridades de los GAD municipales.

Por lo tanto, con el estudio que antecede se demuestra que la Procuraduría General del Estado cuenta con parámetros específicos para formar su línea de argumentación, la misma que esta compuesta por los parámetros de motivación suficiente para emitir un criterio conciso en el caso materia de la consulta, lo que es benéfica tanto al Estado como a los ciudadanos para garantizar la plena vigencia de derechos y de este modo evitar su vulneración.

CONCLUSIONES

- El análisis de la estructura argumentativa empleada por la Procuraduría General del Estado en sus pronunciamientos vinculantes sobre paridad de género, durante el período 2018-2021, y se determina que en el caso de la emisión de pronunciamientos sobre materias específicas, se logra unificar criterios para mantener una línea sobre la aplicación de la normativa especializada en el caso concreto, pero con alcance erga omnes, como lo es referente a los casos de paridad de género que se han emitido en el periodo de la administración actual, los cuales permiten formar un criterio unánime sobre la temática, una vez analizada minuciosamente cada uno de los elementos que forman la argumentación necesaria para emitir un pronunciamiento.
- La determinación de los parámetros que forman la línea argumentativa de la Procuraduría General del Estado en la absolución de consultas se realiza en base a un análisis profundo y extenso de varios recursos, y estos son: la normativa legal aplicable a la materia, los traslados a organismos expertos en el tema para conocer su criterio, además, se analiza los antecedentes y el informe jurídico que la institución consultante adjunta a su oficio, todo esto con la finalidad de contar con las premisas necesarias para llegar a una conclusión que garantice la seguridad jurídica del Estado, se considera que los pronunciamientos tienen carácter vinculante.
- La evaluación de la calidad argumentativa de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado para resolver consultas sobre paridad de género, es extensa y se direcciona desde la particularidad del caso, a la generalidad de la aplicación normativa, en este orden de ideas, sobre las interrogantes referentes a paridad de género, esta Institución considera pronunciamientos previos referentes a la materia, y el espectro de aplicación actual de la norma consultada, a fin de que no se vulneren principios ni derechos de la ciudadanía, consecuentemente, se unifica el

criterio normativo de manera progresiva, es decir, a favor de los derechos.

- Se establece la suficiencia de la argumentación en los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, mediante la determinación de su principal objetivo que es la absolución de consultas sobre la inteligencia de la ley, en caso de duda sobre su correcta aplicación, todos los organismos y entidades del Estado cuentan con la potestad de realizar su solicitud de consulta, del análisis de las consultas se desprende la correcta aplicación de la ley, y la referida Institución aporta las herramientas para una correcta interpretación de la legislación ecuatoriana, lo que conlleva a prevenir que el Estado entre en conflicto por error en el entendimiento de la normativa, por lo tanto, los recursos empleados por la Procuraduría son suficientes y amplios para atender a los consultantes a satisfacción.

RECOMENDACIONES

- La Procuraduría General del Estado debería crear un mecanismo que permita la continuidad de sus objetivos independientemente de la administración de periodo fijo, con el objetivo de garantizar que los futuros pronunciamientos respeten la línea planteada y mantengan congruencia entre sí, se adapta a los cambios, pero no cambia radicalmente su contenido.
- Dentro de los parámetros que utiliza la Procuraduría General del Estado para formar su línea argumentativa, se debe considerar criterios doctrinarios tanto nacionales como extranjeros, aplicables al caso específico, con la finalidad de realizar un análisis global e incluso comparativo de casos análogos.
- En los casos de paridad de género, es importante tener en consideración aspectos históricos de vulneración de derechos y verificar que efectivamente la normativa actual permita el avance efectivo y eficaz de los derechos tanto de hombres y mujeres referente a la igualdad condiciones que tienen ambos y sobretodo de la igualdad material ante la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorós, F. (2005). "El Síndico Personero: la voz del común", en Ma. Creuz Gómez Molina (Coor.), III Congreso Turístico Cultural del Valle de Ricote (Madrid: Consejo Turístico Cultural Valle de Ricote
- Armengol, C. (2009). "La investigación científica en la ciencia jurídica. sus particularidades". *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC*, (23), 5-37.
- Atienza M. (1990). "Para una teoría de la argumentación jurídica". Departamento de Filosofía del Derecho Marcial Pons. *Revistas - DOXA*, N.8., 39-61.
- Atienza, M., & Ruiz Manero, J. (1996). "Las piezas del derecho", Barcelona. Ariel, 4.
- Barra, R. (2006). "Administración y Actividad Consultiva". En *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*. Ed. RAP. Buenos Aires – Argentina
- Bielsa, R. (1955). "Ciencia de la Administración." Depalma. Buenos Aires. Argentina.
- Caro, L. (2019). "7 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos". Recuperado de: [http:// 148.202. 167.116:8080 /xmlui/handle/123456789/2801](http://148.202.167.116:8080/xmlui/handle/123456789/2801)
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Decreto Supremo No. 188, publicado en el Registro Oficial 706 de 2 de agosto de 1928

Del Sol Fabregat, L. A., Tejeda Castañeda, E., & Mirabal Díaz, J. M. (2017). "Los métodos teóricos: una necesidad de conocimiento en la investigación científico-pedagógica". *Edumecentro*, 9(4), 250-253.

Fonseca, E. M. (2006). "Argumentación e interpretación jurídica". Revista del instituto de la judicatura federal. México.

Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004.

MacCormick, N. (2010). "Argumentación e Interpretación en el Derecho". Universidad de Alicante. Departamento de Filosofía del Derecho Marcial Pons. Revistas - DOXA, N.33, 65-77. Recuperado de: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32593/1/Doxa_33_04.pdf

MacCormick, N. (2011). "Instituciones del derecho". Marcial Pons.

Melero Aguilar, N. (2012). "El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad: un análisis desde las ciencias sociales". *Cuestiones pedagógicas*, 21, 339-355.

Mochales, R. and Moens, M. (2008). "*Study on the Structure of Argumentation in Case Law*". E. Francesconi et al. (Eds.), pp.11-13.

Morales, M. (2011). "Manual de derecho procesal administrativo". Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito- Ecuador.

Núñez, J. y otros (2008). "Historia de la Procuraduría General del Estado 1928-2008". Trama. Quito- Ecuador.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). "Del acceso al empoderamiento. Estrategia de la UNESCO para la igualdad de género en y a través de la educación 2019-2025". Perfiles

educativos, 42(167), 198-218. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/issue.24486167e.2019.167.59695>

Oyarte, R. (2006). "Mecanismos de impugnación de los dictámenes del Procurador General del Estado". Foro Revista de derecho, núm. 6 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

Pérez, E. (2006). "Derecho administrativo". Tomo I, Quito, Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pérez, G. (1994). "Investigación cualitativa. Retos e interrogantes". Métodos I. Madrid: La Muralla.

Resolución No. 024 del año 2019, emitida por el Dr. Iñigo Salvador, la cual contiene el "Procedimiento para la atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado", publicada en el Registro Oficial No.532 de 17 de junio del mismo año.

Rodríguez, G., Gil, J., & García, E. (1996). "Tradición y enfoques en la investigación cualitativa". Metodología de la investigación cualitativa, 14.

Rosero Rivas, A. (2003). "La seguridad jurídica en el Ecuador. Contribución de la Procuraduría General del Estado". Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito, Ecuador.

Salvador, et al. (2021). "Manual de Defensa Jurídica del Estado". Procuraduría General del Estado. 1era. Ed. Quito- Ecuador.

Sampier, R., Collado, C., & Baptista, P. (1998). "Marco Metodológico. Metodología de la Investigación. McGraw-Hill/ Interamericana (Ed), México, DF, 5-12.

Secaria, F. (2003). "Teoría General del Derecho Administrativo". Universidad Andina Simón Bolívar. Quito – Ecuador.

Vargas, I. (2013). "Elementos doctrinales para el estudio de la Argumentación como eje del control judicial". *Prolegómenos*. vol.16, n.32, pp.235-24.
Recuperado de: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/ar>

ANEXOS

Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

Dirección Académica
Coordinación de Postgrados



Ambato, 05 de agosto del 2021
OP # 881-2021

Magister
Xavier Vilcacundo
DOCENTE INVESTIGADOR PUCE SEDE AMBATO
Presente.-

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo, por la presente le informo que su persona ha sido designada director del proyecto de investigación intitulado **"ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS PRONUNCIAMIENTOS SOBRE PARIDAD DE GÉNERO"** de la maestrante Michelle Estefanía Cárdenas Vargas, correspondiente a la Maestría en Derecho con mención en Argumentación Jurídica y Litigación Oral, este trabajo está desarrollado en la modalidad: Proyecto de Titulación con componentes de investigación aplicada y/o de desarrollo.

En la seguridad de contar con su colaboración, le anticipo mi agradecimiento.

Atentamente,



Padre. Juan Carlos Acosta Msc.
Coordinador de la Oficina de Postgrados

Ambato, 27 de mayo de 2022
OP # 938-2022

Magister
Andrea Altamirano
DOCENTE INVESTIGADOR PUCE AMBATO
Presente. -

De mi consideración:

Pongo en su conocimiento, que en base a la facultad estipulada en el Art. 93 del Reglamento General de Estudiantes de la PUCE, en mi calidad de máxima autoridad académica del Centro de Posgrados, una vez que el docente Director ha informado la terminación del trabajo de titulación en la modalidad Proyecto de titulación con componentes de investigación aplicada y/o de desarrollo de la Cárdenas Vargas Michelle Estefanía, perteneciente a la maestría en Derecho mención Argumentación Jurídica y Litigación Oral, con el tema denominado "**ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS PRONUNCIAMIENTOS SOBRE PARIDAD DE GÉNERO**", conforme documentación adjunta a la petición, notifico que ha sido designado miembro del Tribunal Calificador, con la finalidad de que revise y califique el referido trabajo escrito y recepte la defensa oral.

De conformidad con el inciso tercero del Art. 86 del mencionado reglamento.

Agradeciendo de antemano su colaboración, me despido.

Atentamente,



Padre. Juan Carlos Acosta PhD.
Coordinador de la Oficina de Postgrados

Anexo: archivo digital
c.c. archivo

Ambato, 27 de mayo de 2022
OP # 938-2022

Magister
Galo Masabanda
DOCENTE INVESTIGADOR PUCE AMBATO
Presente. -

De mi consideración:

Pongo en su conocimiento, que en base a la facultad estipulada en el Art. 93 del Reglamento General de Estudiantes de la PUCE, en mi calidad de máxima autoridad académica del Centro de Posgrados, una vez que el docente Director ha informado la terminación del trabajo de titulación en la modalidad Proyecto de titulación con componentes de investigación aplicada y/o de desarrollo de la Cárdenas Vargas Michelle Estefanía, perteneciente a la maestría en Derecho mención Argumentación Jurídica y Litigación Oral, con el tema denominado "**ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS PRONUNCIAMIENTOS SOBRE PARIDAD DE GÉNERO**", conforme documentación adjunta a la petición, notifico que ha sido designado miembro del Tribunal Calificador, con la finalidad de que revise y califique el referido trabajo escrito y recepte la defensa oral.

De conformidad con el inciso tercero del Art. 86 del mencionado reglamento.

Agradeciendo de antemano su colaboración, me despido.

Atentamente,



Padre. Juan Carlos Acosta PhD.
Coordinador de la Oficina de Postgrados

Anexo: archivo digital
c.c. archivo