



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**TEMA**

**La actividad fiscal en la etapa de investigación previa, sus límites  
jurídicos, las omisiones recurrentes en su ejecución  
práctica y una propuesta de regulaciones.**

**LA AUTORA**

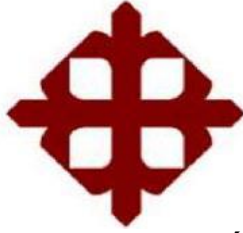
**Abg. Caceres Aguirre, Cristina Nohely**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO  
ACADÉMICO DE: MAGÍSTER EN DERECHO  
MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**REVISORA:**

**Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria**

**Ecuador, mayo 11 del 2026**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Cristina Nohely Cáceres Aguirre**, como requerimiento parcial para la obtención del grado académico de **Magister en Derecho mención Derecho Procesal**.

**Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria**

**REVISORA**

**Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria**

**DIRECTORA DE LA MAESTRÍA**

**Guayaquil, 11 de mayo del 2026**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Abg. Cáceres Aguirre Cristina Nohely

**DECLARO QUE:**

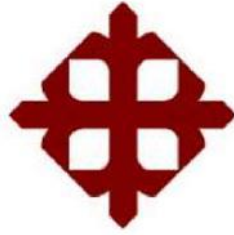
El trabajo de titulación: **“La actividad fiscal en la etapa de investigación previa, sus límites jurídicos, las omisiones recurrentes en su ejecución práctica y una propuesta de regulaciones.”** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho mención Derecho Procesal**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan durante el desarrollo del trabajo investigativo, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, 11 de mayo del 2026**

**LAAUTORA:**

**Abg. Cristina Nohely Cáceres Aguirre**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**AUTORIZACIÓN**

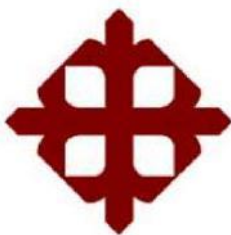
**Yo, Abg. Cáceres Aguirre, Cristina Nohely**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del trabajo de titulación previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Mención Derecho Procesal en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, titulado: **“La actividad fiscal en la etapa de investigación previa, sus límites jurídicos, las omisiones recurrentes en su ejecución práctica y una propuesta de regulaciones”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, 11 de mayo del 2026**

**LAAUTORA:**

**Abg. Cáceres Aguirre Cristina Nohely**

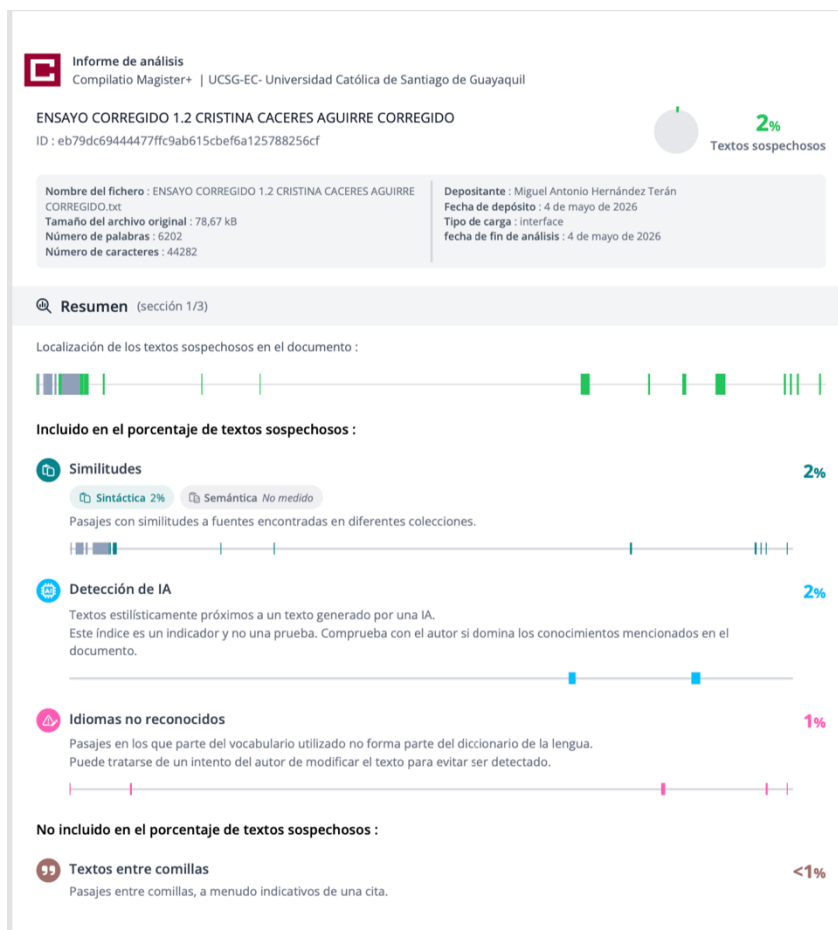


UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL

INFORME DE COMPILATIO



## **DEDICATORIA**

A mis compañeros Iván y Rafael, que me acompañan en este camino llamado vida.

A mi padre Christian, por siempre enseñarme sobre el valor de hacer lo correcto y del sacrificio.

A mi abuelo Fernando, por dejar en mi una huella constante de dedicación y luchar por lo que te apasiona.

A Douglas mi tío, por ser la demostración de fuerza y valentía.

Cristina Nohely Cáceres Aguirre

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco infinitamente a Dios, por acompañarme en cada momento de mi vida, sin soltarme siquiera un momento.

A toda mi familia, por darme los abrazos cálidos que solo la familia puede brindar, en cualquier circunstancia.

## INDICE GENERAL

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>2. MARCO TEÓRICO</b> .....	5
2.1. La actividad fiscal en el sistema penal acusatorio ecuatoriano.....	5
2.2. La investigación previa como etapa preprocesal .....	7
2.3. Derechos procesales involucrados en la investigación previa .....	9
2.4. Límites constitucionales y legales a la actividad fiscal .....	10
2.5. Omisiones e inactividad fiscal: aproximación doctrinaria.....	11
<b>3. METODOLOGÍA</b> .....	12
3.1. Enfoque.....	12
3.2. Diseño de investigación .....	13
3.3. Métodos .....	13
3.4. Técnicas de investigación .....	13
3.5. Muestra .....	14
3.6. Análisis .....	14
<b>4. PROPUESTA</b> .....	17
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	21
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	23

## RESUMEN

La presente investigación analiza la actividad fiscal en la etapa de investigación previa dentro del sistema penal acusatorio ecuatoriano, con especial énfasis en sus límites constitucionales y legales, así como en las omisiones que pueden presentarse en su ejercicio, a partir del estudio de la Constitución de la República y del Código Orgánico Integral Penal, se examinan los principios de legalidad, objetividad, debido proceso y plazo razonable como parámetros que condicionan la actuación del Ministerio Público, mediante, un enfoque cualitativo con revisión doctrinaria reciente y entrevistas a operadores jurídicos, lo que permitió identificar problemáticas relacionadas con la inactividad investigativa, la insuficiente motivación de decisiones y la ausencia de mecanismos eficaces de trazabilidad, lo que permite formular una propuesta normativa que incluye la incorporación de estándares mínimos de actuación en la investigación previa, la creación de un protocolo obligatorio y el establecimiento de un mecanismo de control y trazabilidad, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica, reducir la discrecionalidad excesiva y consolidar la vigencia efectiva de los derechos procesales, sin afectar la autonomía técnica del fiscal ni la eficacia del sistema penal.

**Palabras clave:** *Investigación Previa, Actividad Fiscal, Límites Constitucionales, Debido Proceso, Objetividad, Plazo Razonable, Control Institucional.*

## ABSTRACT

This research analyzes prosecutorial activity during the preliminary investigation stage within the Ecuadorian accusatory criminal justice system, with special emphasis on its constitutional and legal limits, as well as the omissions that may occur in its exercise. Based on a study of the Constitution of the Republic and the Comprehensive Organic Criminal Code, the principles of legality, objectivity, due process, and reasonable time are examined as parameters that condition the actions of the Public Prosecutor's Office. A qualitative approach is used, incorporating a review of recent legal doctrine and interviews with legal professionals. This allowed for the identification of problems related to investigative inactivity, insufficient justification of decisions, and the absence of effective traceability mechanisms. This leads to the formulation of a regulatory proposal that includes the incorporation of minimum standards of conduct in the preliminary investigation, the creation of a mandatory protocol, and the establishment of a control and traceability mechanism. The aim is to strengthen legal certainty, reduce excessive discretion, and consolidate the effective enforcement of procedural rights, without affecting the technical autonomy of the prosecutor or the effectiveness of the criminal justice system.

**Keywords:** *Preliminary Investigation, Fiscal Activity, Constitutional Limits, Due Process, Objectivity, Reasonable Time, Institutional Control.*

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda un tema de alta relevancia para el Derecho Procesal Penal ecuatoriano: La actividad fiscal en la etapa de investigación previa, sus límites jurídicos, las omisiones recurrentes en su ejecución práctica y una propuesta de regulaciones que permitan fortalecer la eficacia investigativa sin sacrificar garantías, dentro del, sistema penal acusatorio, la investigación previa cumple una función estratégica al delimitar la hipótesis fáctica y orientar la decisión fiscal de impulsar o no el ejercicio de la acción penal, con efectos directos en la tutela de la víctima y en la situación jurídica de la persona investigada.

Normativamente, la investigación previa está concebida como un espacio destinado a reunir elementos de convicción de cargo y de descargo, de modo que el fiscal pueda decidir si formula imputación y, de hacerlo, se habilite la preparación de la defensa, lo que, reconoce que la actuación fiscal no puede ser unilateral ni selectiva, sino compatible con una visión garantista del proceso penal (COIP, art. 580), por lo que, el marco legal ecuatoriano fija plazos máximos de duración de la investigación previa, lo que evidencia que el legislador pretende evitar investigaciones indefinidas y reforzar el principio de plazo razonable y seguridad jurídica (COIP, art. 585).

Sin embargo, en la práctica institucional, la etapa de investigación previa suele concentrar tensiones estructurales: i) la amplitud de facultades de dirección investigativa; ii) la reserva como regla operativa; iii) la asimetría informativa entre Fiscalía, víctima e investigado; y iv) la dificultad de activar mecanismos efectivos frente a omisiones como la falta de impulso de diligencias pertinentes, retrasos injustificados, negativa no documentada o insuficientemente motivada de actuaciones solicitadas, o deficiencias de trazabilidad en decisiones y cadena de gestión investigativa, según (Bustamante, 2023), dichas, dinámicas pueden afectar la materialidad de garantías como el derecho a la

defensa y la igualdad de armas, particularmente cuando el acceso a información o la posibilidad de intervención defensiva resulta insuficiente en fase preprocesal.

Desde la perspectiva doctrinal del proceso penal, uno de los pilares para valorar la legitimidad de la actividad fiscal es el principio de objetividad, dicho, principio exige que el Ministerio Público adecúe su actuación a la correcta aplicación de la ley y al respeto de derechos, investigando no solo hechos que funden o agraven responsabilidad, sino también los que la excluyan, atenúen o extingan (Corte Constitucional del Ecuador, Caso 9-23), apoyado por el estudio de (Arias, 2022) han demostrado que la objetividad en etapa preprocesal no es una declaración retórica, sino un mandato exigible que condiciona la calidad de la investigación y el equilibrio entre persecución penal y garantías.

La problemática adquiere especial relevancia cuando la investigación previa se aproxima a su conclusión mediante la figura del archivo, ya que, allí confluyen: la valoración de suficiencia investigativa, el control sobre el uso del poder punitivo y la protección frente a investigaciones prolongadas sin sustento, por lo que, la Corte Constitucional del Ecuador examinó la constitucionalidad de disposiciones del COIP vinculadas a investigación previa y archivo, resaltando la finalidad de generar seguridad jurídica respecto de plazos máximos y mecanismos de terminación anticipada cuando correspondan (Corte Constitucional del Ecuador, 2024).

Motivo por el cual, el problema de investigación que guía este estudio se formula así: ¿en qué medida la actividad fiscal en la etapa de investigación previa presenta límites insuficientemente desarrollados y omisiones recurrentes que afectan garantías procesales, y qué regulaciones normativas y operativas pueden implementarse para fortalecer su control, trazabilidad y legitimidad?, por lo que, la hipótesis de trabajo sostiene que la falta de estándares específicos y verificables sobre impulso investigativo, motivación de decisiones, reserva diferenciada y trazabilidad facilita omisiones que deterioran la tutela

judicial efectiva; por ello, se propone un modelo regulatorio mixto basado en ajustes normativos puntuales y protocolos obligatorios de actuación con mecanismos de control.

El objetivo general de esta investigación se basa en el análisis de la actividad fiscal en la investigación previa, identificar los límites y omisiones, y diseñar una propuesta regulatoria con criterios claros, en los que se pueda aplicar los principios constitucionales, mientras que, en los objetivos específicos consisten: i) estructurar las delimitaciones constitucionales, legales y jurisprudenciales aplicables: ii) determinar las omisiones recurrentes y el impacto que incide en los derechos; y iii) plantear una propuesta de regulación ejecutable en la implementación institucional.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1. La actividad fiscal en el sistema penal acusatorio ecuatoriano

El sistema penal ecuatoriano adopta un modelo acusatorio adversarial que se caracteriza por la separación de funciones entre investigar, acusar y juzgar, por lo que, la Fiscalía General del Estado se erige como el órgano titular de la acción penal pública y directora funcional de la investigación preprocesal y procesal penal, configuración que responde a la lógica constitucional de distribución del poder punitivo, orientada a evitar la concentración de funciones en un solo órgano y garantizar imparcialidad judicial (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 195).

El artículo 195 de la Constitución establece que corresponde a la Fiscalía dirigir, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal, con sujeción a los principios de legalidad y objetividad, disposición constitucional que, no solo define competencias, sino que impone límites sustanciales al ejercicio de la actividad fiscal, por lo que, la dirección de la investigación no constituye una potestad discrecional absoluta, sino una función reglada por el respeto irrestricto a los derechos fundamentales, al debido proceso y a los principios rectores del sistema penal.

Desde una perspectiva estructural, la actividad fiscal en el sistema acusatorio ecuatoriano cumple al menos tres funciones esenciales: i) función investigativa, orientada a la obtención de elementos de convicción; ii) función decisoria, relativa al ejercicio o no de la acción penal; y iii) función garantista, vinculada a la protección de derechos tanto de la víctima como del investigado, triple dimensión que, ha sido resaltada por la doctrina contemporánea, que sostiene que el Ministerio Público no es un órgano de persecución automática, sino un ente constitucional de justicia que debe actuar con objetividad y proporcionalidad (Arias, 2022).

En el marco del Código Orgánico Integral Penal (COIP), la Fiscalía dirige la investigación previa con la finalidad de reunir elementos de convicción que permitan determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de las personas investigadas (COIP, art. 580), precepto que, debe interpretarse sistemáticamente con el principio de objetividad, que obliga al fiscal a investigar no solo hechos incriminatorios, sino también aquellos que puedan favorecer al investigado, por lo que, la Corte Constitucional ha reiterado que la objetividad constituye un mandato constitucional vinculante y no una cláusula meramente programática (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 768-15-EP/20).

En el modelo acusatorio, el fiscal asume la dirección funcional de la Policía Judicial y coordina actuaciones técnicas, periciales y científicas, sin embargo, esta dirección no puede confundirse con supremacía jerárquica ilimitada, pues el ejercicio de la función investigativa debe observar estándares de racionalidad, proporcionalidad y motivación, donde, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que cualquier actuación estatal en materia penal debe ser susceptible de control y debe respetar el principio de interdicción de la arbitrariedad (Corte Constitucional del Ecuador, 2024).

Asimismo, el principio de legalidad penal se proyecta sobre la actividad fiscal como límite estructural, ya que, el fiscal no puede actuar fuera del marco normativo ni extender su actuación más allá de los plazos legalmente previstos, el COIP establece límites temporales a la investigación previa, diferenciando plazos según la gravedad del delito, con el propósito de evitar investigaciones indefinidas que vulneren la seguridad jurídica y el derecho al plazo razonable (COIP, art. 585, reforma 2021).

El sistema acusatorio ecuatoriano también se fundamenta en la oralidad, contradicción e igualdad de armas, pese a que, la investigación previa no constituye aún una fase jurisdiccional plena, las decisiones adoptadas en esta etapa pueden incidir

significativamente en la estructura del proceso posterior, motivo por el cual, la doctrina reciente ha señalado que la actividad fiscal en fase preprocesal no puede desarrollarse al margen del control constitucional, especialmente cuando de sus actuaciones derivan afectaciones indirectas al derecho de defensa o a la presunción de inocencia (Bustamante, 2023).

En este sentido, la Fiscalía se configura como un órgano de poder constitucionalmente limitado, donde, la legitimidad de su actuación no depende únicamente de la eficacia en la persecución penal, sino de la observancia estricta de los principios que estructuran el proceso penal democrático, por lo que, la actividad fiscal debe armonizar la función investigativa con el respeto de los derechos fundamentales, evitando tanto la inactividad injustificada como la actuación desproporcionada.

## **1.2. La investigación previa como etapa preprocesal**

La investigación previa constituye una fase autónoma dentro del modelo penal acusatorio ecuatoriano, ubicada antes de la formulación de cargos y caracterizada por su naturaleza preprocesal, siendo su finalidad principal el permitir al titular de la acción penal determinar si existen elementos de convicción suficientes para iniciar formalmente el proceso penal o, en su defecto, disponer el archivo de la causa, por lo que, el artículo 580 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) establece que esta etapa tiene como objeto reunir elementos de convicción, tanto de cargo como de descargo, que permitan fundamentar la decisión fiscal.

A diferencia de la etapa procesal propiamente dicha, la investigación previa no se desarrolla ante juez ni se rige plenamente por el principio de contradicción en su dimensión clásica, sin embargo, ello no implica que se trate de un espacio exento de garantías constitucionales, por lo que, la Corte Constitucional del Ecuador ha sostenido que toda actuación estatal, incluso en fases preprocesales, debe respetar los principios del

debido proceso y la seguridad jurídica (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 768-15-EP/20).

Desde una perspectiva doctrinaria, la investigación previa responde a una lógica de filtro del poder punitivo, por lo que, el Ministerio Público no puede ejercer la acción penal de manera automática o mecánica; requiere un mínimo sustento fáctico y jurídico que justifique la activación del aparato jurisdiccional, dicha, función de depuración evita la judicialización innecesaria de conflictos penales y protege a los ciudadanos frente a acusaciones infundadas (Arias, 2022), donde, la investigación previa cumple un rol garantista tanto para la víctima al procurar una investigación efectiva como para el investigado al impedir imputaciones arbitrarias.

El COIP reconoce que esta fase se desarrolla bajo confidencialidad, con el objetivo de proteger la eficacia investigativa y evitar interferencias externas, no obstante, la reserva no puede interpretarse como opacidad absoluta, por lo que, la doctrina contemporánea ha advertido que una reserva sin límites claros puede generar asimetrías informativas incompatibles con el derecho de defensa, especialmente cuando ya existe una persona identificada como sospechosa (Bustamante, 2023).

En términos funcionales, la investigación previa se desarrolla bajo la dirección exclusiva del fiscal, quien coordina actuaciones con la Policía Judicial y dispone diligencias investigativas, dicha, estructura concentra en el Ministerio Público una potestad significativa de impulso y decisión, sin embargo, dicha potestad debe ejercerse conforme al principio de objetividad, que impone investigar tanto circunstancias incriminatorias como exculpatorias.

La naturaleza preprocesal de esta etapa genera un debate relevante en torno a la intensidad de las garantías aplicables, ya que, mientras algunos sectores sostienen que las garantías procesales plenas solo operan desde la formulación de cargos, otros plantean

que, dado el impacto potencial de las decisiones adoptadas en investigación previa, los estándares de control constitucional deben activarse desde el inicio de la actuación estatal (Dahik, 2024).

### **1.3. Derechos procesales involucrados en la investigación previa**

La investigación previa, aunque se ubica antes de la formulación de cargos y no constituye todavía una fase jurisdiccional plena, no se desarrolla al margen del sistema constitucional de garantías, desde el momento en que el Estado activa el poder punitivo a través de la Fiscalía, se proyectan derechos procesales que condicionan la actuación investigativa, donde, la Constitución de la República del Ecuador establece que el debido proceso rige en todas las etapas del procedimiento, lo que implica que incluso las fases preprocesales deben observar estándares de legalidad, razonabilidad y respeto a los derechos fundamentales (CRE, art. 76).

El derecho al debido proceso constituye el eje estructural de esta protección, dentro, de la investigación previa, este derecho se traduce en la obligación de que la actuación fiscal se ajuste estrictamente al marco normativo vigente, se encuentre debidamente motivada cuando adopte decisiones relevantes y respete los límites temporales establecidos por la ley, por lo que, la Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso no se limita al ámbito estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende a toda actuación estatal que pueda afectar derechos, incluyendo aquellas desarrolladas por el Ministerio Público en fase investigativa (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 768-15-EP/20).

En estrecha relación con el debido proceso se encuentra el derecho a la defensa técnica, por cuanto, la Constitución reconoce que toda persona tiene derecho a la defensa en todas las etapas del procedimiento (CRE, art. 76, numeral 7), lo que incluye la investigación previa cuando exista una persona identificada como investigada, dicho,

derecho no implica una contradicción plena como la que se desarrolla en juicio, pero sí exige que el investigado pueda contar con asistencia letrada, formular solicitudes de diligencias y recibir respuestas motivadas frente a dichas solicitudes, donde, (Bustamante, 2023), indica que, postergar el ejercicio efectivo de la defensa hasta la formulación de cargos genera una asimetría estructural incompatible con el modelo acusatorio, pues la hipótesis del caso ya se ha ido configurando en la etapa previa.

Asimismo, el derecho al plazo razonable adquiere relevancia particular en la investigación previa, por lo que, el artículo 585 del COIP establece límites temporales diferenciados según la gravedad del delito, con el propósito de evitar investigaciones indefinidas que generen incertidumbre jurídica, donde, la Corte Constitucional ha señalado que estos plazos no cumplen únicamente una función organizativa, sino que constituyen una garantía sustantiva frente a la prolongación injustificada de la persecución penal (Corte Constitucional del Ecuador, 2024).

#### **1.4. Límites constitucionales y legales a la actividad fiscal**

La actividad fiscal en la investigación previa no es discrecional ni ilimitada, pese a que, la Fiscalía dirige la investigación y es titular de la acción penal pública, su actuación se encuentra jurídicamente condicionada por la Constitución y por el Código Orgánico Integral Penal, dichos límites no solo estructuran la función investigativa, sino que determinan su legitimidad dentro del Estado constitucional de derechos.

El primer límite es el principio de legalidad. El artículo 195 de la Constitución establece que la Fiscalía dirigirá la investigación con sujeción a la ley, lo que, significa que el fiscal no puede actuar fuera del marco normativo ni ampliar sus competencias más allá de lo previsto en el COIP, por lo que, la investigación previa tiene una finalidad concreta: reunir elementos de convicción suficientes para decidir si corresponde formular cargos o archivar la causa (COIP, art. 580).

El segundo límite es el principio de objetividad. Tanto la Constitución como el COIP obligan al fiscal a investigar circunstancias de cargo y de descargo, donde, la Corte Constitucional ha señalado que la objetividad es un mandato vinculante que impide direccionar la investigación exclusivamente hacia la acusación (Sentencia 768-15-EP/20), por tanto, omitir diligencias relevantes de descargo o descartar sin motivación solicitudes pertinentes puede comprometer este principio.

Un tercer límite es el debido proceso, reconocido en el artículo 76 de la Constitución, dicho, principio exige que toda decisión fiscal relevante esté motivada, sea razonable y proporcional, puesto que, la interdicción de la arbitrariedad implica que la Fiscalía no puede adoptar decisiones sin sustento jurídico ni mantener investigaciones abiertas sin impulso efectivo.

Finalmente, el principio de proporcionalidad limita la intensidad de las actuaciones investigativas. Las diligencias deben ser idóneas y necesarias para el esclarecimiento de los hechos, evitando afectaciones desmedidas a derechos fundamentales. Este principio opera como criterio de racionalidad en la conducción de la investigación.

### **1.5. Omisiones e inactividad fiscal: aproximación doctrinaria**

En el sistema penal acusatorio, la actividad fiscal no solo puede vulnerar derechos por exceso, sino también por omisión, donde, la inactividad fiscal en la etapa de investigación previa constituye una problemática relevante porque el impulso investigativo depende exclusivamente del Ministerio Público. Si la Fiscalía no actúa, el proceso simplemente no avanza.

Doctrinariamente, la omisión procesal se configura cuando el órgano competente deja de cumplir un deber jurídico de actuación, dentro, del ámbito penal, esto puede

manifestarse como falta de práctica de diligencias necesarias, retraso injustificado en su ejecución, ausencia de decisión dentro de los plazos legales o negativa inmotivada frente a solicitudes de las partes, no se trata de errores formales, sino de incumplimientos que pueden afectar derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso puede vulnerarse tanto por acción como por omisión, pues el Estado tiene el deber jurídico de actuar cuando la ley así lo exige (Sentencia 768-15-EP/20), dentro, de la investigación previa, esta obligación se traduce en el deber de impulsar diligentemente la investigación y resolver dentro de los límites temporales previstos en el artículo 585 del COIP.

La inactividad fiscal genera impactos diferenciados, por lo que, para la víctima, puede implicar una investigación ineficaz o la prolongación innecesaria del esclarecimiento de los hechos, motivo por el cual, el investigado, supone incertidumbre jurídica prolongada y afectación indirecta a su presunción de inocencia, en ambos casos se compromete la seguridad jurídica.

Desde una perspectiva funcional, la omisión fiscal puede presentarse de tres formas concretas: falta de impulso investigativo, ausencia de decisión o negativa sin motivación suficiente, dichas, manifestaciones no siempre están acompañadas de mecanismos claros de control en la etapa preprocesal, lo que dificulta su corrección inmediata.

## **2. METODOLOGÍA**

### **2.1. Enfoque**

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, debido a que analiza la actividad fiscal en la etapa de investigación previa desde una perspectiva jurídica interpretativa y crítica, por lo que, el estudio no busca medir variables cuantitativas, sino

comprender cómo operan en la práctica los límites constitucionales y legales de la función fiscal, así como identificar posibles omisiones en su ejercicio, permitiendo examinar el marco normativo vigente y contrastarlo con la experiencia de operadores jurídicos, a fin de formular una propuesta regulatoria fundamentada.

## **2.2. Diseño de investigación**

El diseño de la investigación es descriptivo–analítico y propositivo, siendo, descriptivo porque expone el régimen constitucional y legal que regula la actividad fiscal en la investigación previa, además, es analítico porque examina los límites jurídicos y las posibles omisiones en su aplicación práctica, además, es propositivo porque plantea una regulación normativa orientada a fortalecer el control y la eficacia de la actividad fiscal, finalmente, el estudio se circunscribe al ordenamiento jurídico ecuatoriano y específicamente a la etapa de investigación previa.

## **2.3. Métodos**

Se emplea el método jurídico-dogmático para el análisis sistemático de la Constitución de la República del Ecuador y del Código Orgánico Integral Penal, particularmente en lo relativo a la titularidad de la acción penal, el principio de objetividad y los plazos de investigación previa, además, se utiliza el método jurídico-analítico para examinar las posibles omisiones en el ejercicio de la función fiscal y evaluar la coherencia entre el diseño normativo y su aplicación práctica, finalmente, se aplica el método sistemático, que permite interpretar las normas dentro del conjunto del sistema penal acusatorio y no de manera aislada.

## **2.4. Técnicas de investigación**

La investigación emplea dos técnicas principales, ya que, en primer lugar, la revisión documental, consistente en el análisis de normativa vigente, jurisprudencia

constitucional y doctrina especializada publicada entre 2020 y 2025, dicha, técnica permite fundamentar teóricamente el estudio, mientras que, en segundo lugar, se aplica la técnica de entrevista semiestructurada, dirigida a profesionales del derecho penal con experiencia en investigación previa, contrastando el marco normativo con la práctica institucional y recoger criterios sobre posibles omisiones y necesidades de regulación.

## **2.5. Muestra**

La muestra es de tipo no probabilístico e intencional, seleccionada en función de la experiencia profesional de los participantes en el ámbito penal y su vinculación directa con la etapa de investigación previa, con el fin de obtener una visión integral sobre la actividad fiscal y sus posibles omisiones, se entrevistará a cinco profesionales del derecho: dos fiscales en ejercicio con experiencia en la dirección de investigaciones previas, dos abogados defensores, uno perteneciente a la Defensoría Pública y otro en libre ejercicio profesional y un juez de garantías penales.

## **2.6. Análisis**

Con el propósito de contrastar el análisis normativo con la práctica institucional, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a cinco operadores jurídicos con experiencia directa en la etapa de investigación previa.

**Tabla 1.** *Síntesis de resultados de entrevistas*

<b>Pregunta</b>	<b>F1 (Fiscal)</b>	<b>F2 (Fiscal)</b>	<b>D1 (Defensor Público)</b>	<b>D2 (Defensor Privado)</b>	<b>J1 (Juez de Garantías)</b>
<b>1. ¿Considera que existen límites claros a la actuación fiscal en la investigación previa?</b>	Sí existen límites normativos, pero su aplicación depende del criterio del fiscal.	Los límites están en la ley, aunque no siempre son operativamente precisos.	Los límites existen, pero no hay mecanismos eficaces para hacerlos cumplir.	Son insuficientes, especialmente respecto al control de la reserva.	Los límites son generales; falta regulación específica de impulso investigativo.
<b>2. ¿Se presentan omisiones en la práctica investigativa?</b>	Pueden ocurrir por carga laboral, no necesariamente por negligencia.	En algunos casos hay retrasos por falta de recursos técnicos.	Sí, especialmente en la falta de impulso oportuno de diligencias.	Se observa negativa inmotivada a solicitudes de la defensa.	Se evidencian demoras cuando no hay control externo activo.
<b>3. ¿El plazo de investigación previa se respeta?</b>	Generalmente sí, salvo en casos complejos.	Depende del tipo de delito y disponibilidad de pericias.	No siempre; existen investigaciones	En delitos menos graves se dilatan innecesariamente.	El control del plazo es limitado si no hay impugnación formal.

<b>adecuadamente?</b>					prolongadas	sin		
					avance real.			
<b>4. ¿La reserva en la investigación previa afecta el derecho a la defensa?</b>	Es considerada necesaria, porque permite proteger la eficacia investigativa.	Cuando hay un sospechoso identificado, tiene que mantenerse, de acuerdo a los lineamientos.	Cuando hay un sospechoso identificado, tiene que mantenerse, de acuerdo a los lineamientos.	Impede conocer cuales son las actuaciones que realiza el fiscal.	La reserva puede ser una barrera para obtener y conocer la información.	La reserva puede ser una barrera para obtener y conocer la información.	La reserva es válida legalmente, pero aún así, no puede excluirse el control constitucional que se pueda realizar.	
<b>5. ¿Estima necesario una regulación detallada sobre la actividad fiscal en la investigación previa?</b>	Sí, especialmente en trazabilidad de decisiones.	Sería útil un protocolo obligatorio de actuación.	Sería útil un protocolo obligatorio de actuación.	Es indispensable para garantizar equilibrio procesal.	Sí, debe exigirse motivación formal en cada negativa.	Sí, debe exigirse motivación formal en cada negativa.	Una regulación técnica fortalecería la seguridad jurídica.	

*Nota: Elaboración propia del autor*

### **3. PROPUESTA**

#### **3.1. Fundamentación de la propuesta**

El análisis normativo, doctrinario y empírico desarrollado en esta investigación evidencia que, aunque la Constitución de la República y el Código Orgánico Integral Penal establecen principios rectores para la actuación fiscal, dichos principios carecen de mecanismos operativos específicos que garanticen su aplicación efectiva en la etapa de investigación previa, donde, la regulación vigente delimita competencias, pero no desarrolla estándares concretos de impulso investigativo, motivación de decisiones ni trazabilidad de actuaciones, lo que puede generar espacios de discrecionalidad excesiva o inactividad no controlada.

Las entrevistas que fueron realizadas a los operadores jurídicos permitieron confirmar que existen vacíos en las prácticas que permiten prolongaciones de la investigación previa. Así como, la negación a realizar las diligencias que se solicitan y además de su falta de motivación al rechazarlas, como también la ausencia de mecanismos prácticos frente a estas omisiones. Por lo que, no existe en sí, nuevas obligaciones sustantivas, sino que busca poner en práctica los principios constitucionales ya existentes, dotándolos de instrumentos normativos que puedan permitir verificar el cumplimiento de estos.

#### **3.2. Reforma normativa puntual al Código Orgánica Integral Penal**

Con el fin de garantizar la operatividad efectiva de los principios constitucionales que rigen la investigación previa, se propone la incorporación del siguiente artículo dentro del régimen jurídico correspondiente a dicha etapa:

**Artículo innumerado.** - Estándares de actuación en la investigación previa. En el desarrollo de la investigación previa, la Fiscalía General del Estado deberá observar los siguientes estándares mínimos de actuación:

- Promover las actuaciones indispensables para el esclarecimiento de los hechos, evitando de tal forma, periodos de inactividad injustificada.
- Analizar las circunstancias de cargo como descargo, en relación con la aplicación del principio de objetividad previsto en la Constitución de la República del Ecuador.
- 
- Argumentar toda decisión que tenga relación con el rechazo, diferimiento o el archivo de diligencias que son solicitados por las partes.
- Registrar formalmente las actuaciones investigativas y decisiones adoptadas durante esta etapa, garantizando su trazabilidad y control institucional
- Justificar de manera fundamentada cualquier circunstancia que incida en la prolongación de la investigación dentro de los plazos legalmente establecidos.
- El incumplimiento de estos estándares podrá ser objeto de control interno y de revisión jurisdiccional cuando se alegue vulneración de derechos constitucionales.

### **3.3. Creación de un Protocolo Obligatorio de Actuación Fiscal**

Además de la reforma normativa propuesta, resulta indispensable la implementación de un Protocolo Obligatorio de Actuación Fiscal aplicable a la etapa de investigación previa, la experiencia práctica evidencia que la sola existencia de principios constitucionales no garantiza su cumplimiento efectivo si no se traducen en lineamientos técnicos claros y verificables, bajo una naturaleza administrativa interna, de aplicación

obligatoria para todos los fiscales, y estaría orientado a estandarizar criterios de actuación, reducir la discrecionalidad excesiva y asegurar la trazabilidad de las decisiones adoptadas durante la investigación previa, dicho, instrumento debería contemplar, como mínimo, los siguientes ejes estructurales:

Primero, la obligación de disponer de registros digitales que permitan verificar la continuidad de lo investigado, como: diligencias practicadas, solicitudes y la decisión que se adoptó.

Segundo, el establecimiento de plazos internos que permitan el control de las prácticas y diligencias que se realizan, con la finalidad que se evite prolongaciones o inactividades innecesarias, que perjudican directamente a las partes.

Tercero, la determinación de criterios mínimos de motivación para decisiones de negativa o diferimiento de diligencias solicitadas por las partes, garantizando que toda resolución tenga sustento jurídico verificable

Cuarto, la integración de parámetros claros sobre el uso de la reserva de información en una investigación prevista, en el caso de que una persona sea identificada como investigada, haciendo hincapié entre la diferencia de una reserva legítima y una restricción desmedida del derecho a la defensa.

La implementación de esta propuesta del protocolo no supone limitar en sí la autonomía técnica del fiscal, sino que implica reforzar la actuación de este, de acuerdo con los lineamientos de control institucional, y así prevenir las omisiones. Puesto que, la finalidad es poder convertir los principios abstractos en instrumentos operativos, de tal forma, que se cumplan con los supuestos de transparencia, seguridad jurídica y la confianza en la administración de justicia penal.

#### **3.4. Mecanismo de control y trazabilidad**

Para que los estándares propuestos tengan efectividad real, es necesario establecer un mecanismo de control que permita verificar el cumplimiento del impulso investigativo y la motivación de decisiones durante la investigación previa. Sin un sistema de trazabilidad, los principios de legalidad, objetividad y plazo razonable quedan en el plano declarativo.

Se propone, en primer lugar, la implementación de un registro digital obligatorio de actuaciones investigativas, en el que consten cronológicamente las diligencias practicadas, las solicitudes presentadas por las partes y las decisiones adoptadas por el fiscal. El registro digital, permitirá identificar esos periodos de inactividad injustificada y de tal forma, garantizar la transparencia, por ende, el desarrollo de la investigación.

En segundo lugar, se propone la elaboración de un mecanismo formal de requerimiento de impulso investigativo, mediante el cual las partes: víctima o el investigado, puedan solicitar justificadamente el inicio de diligencias cuando se evidencie la ausencia de continuidad. El fiscal tendrá la obligación de responder de manera fundamentada dentro de un plazo razonable.

Finalmente, se propone la posibilidad de revisión judicial excepcional en casos de alegada vulneración del plazo razonable, negativa inmotivada de diligencias o afectación al principio de objetividad. Este control no supone intervención constante del juez, sino un mecanismo de garantía frente a omisiones graves.

### **3.5. Impacto de la propuesta**

La propuesta planteada tendría un impacto inmediato en la mejora del funcionamiento de la investigación previa. En primer lugar, la integración de parámetros normativos claros permitirá reducir la discrecionalidad excesiva, además de permitir

verificar el cumplimiento del principio de objetividad y del impulso eficiente de la investigación.

En segundo lugar, el protocolo y el registro de la trazabilidad permitirán una gestión mucho más ordenada y transparente en sus actuaciones, evitando inactividad injustificada y fortaleciendo la seguridad jurídica.

En tercer lugar, el mecanismo de control facilitaría el obtener una vía formal para poder objetar las omisiones significantes, sin afectar la autonomía fiscal, ni mucho menos judicializar la etapa preprocesal.

#### **4. CONCLUSIONES**

La investigación previa constituye una etapa determinante dentro del sistema penal acusatorio ecuatoriano, pues en ella se configura la base fáctica y jurídica sobre la cual se decidirá el ejercicio de la acción penal, pese a que, la Constitución y el Código Orgánico Integral Penal reconocen principios como legalidad, objetividad, debido proceso y plazo razonable, su regulación actual no desarrolla estándares operativos suficientes que garanticen su cumplimiento efectivo.

La actividad fiscal en la investigación previa se encuentra jurídicamente limitada por el principio de legalidad, el deber de objetividad, el derecho al debido proceso y la garantía del plazo razonable, sin embargo, estos límites, al no estar acompañados de mecanismos específicos de control y trazabilidad, pueden quedar en el plano declarativo, generando espacios de discrecionalidad amplia o inactividad no justificada.

El análisis doctrinario y las entrevistas realizadas evidencian que las principales problemáticas en la práctica investigativa se relacionan con la falta de impulso oportuno, la ausencia de motivación formal en determinadas decisiones y la prolongación de

investigaciones sin justificación suficiente, dicha, situaciones no siempre constituyen violaciones directas, pero sí revelan vacíos regulatorios que debilitan la seguridad jurídica.

La omisión o inactividad fiscal en la investigación previa no debe entenderse como una simple deficiencia administrativa, sino como una cuestión con implicaciones constitucionales, tanto la víctima como el investigado pueden verse afectados por la falta de diligencia investigativa, comprometiéndose el equilibrio propio del sistema acusatorio.

La propuesta de incorporar estándares normativos expresos, un protocolo obligatorio de actuación y un mecanismo de control y trazabilidad resulta jurídicamente viable y compatible con el modelo acusatorio ecuatoriano, dicha, medidas no restringen la autonomía técnica del fiscal, sino que fortalecen su legitimidad mediante reglas claras y verificables.

Por lo tanto, la implementación de la propuesta permitiría reducir la discrecionalidad no controlada, prevenir omisiones y consolidar la vigencia efectiva de los derechos procesales en la investigación previa, contribuyendo así a una administración de justicia penal más transparente, equilibrada y respetuosa de la Constitución.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/constitucion-de-la-republica-del-ecuador>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento No. 180. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas>
- Arias, X. V. C. (2022). El principio de objetividad fiscal en la etapa preprocesal penal. *Revista Jurídica de Derecho Penal*, 14(2), 45–63. Disponible en bases académicas ecuatorianas (RedALyC / Dialnet). <https://www.redalyc.org>
- Binder, A. (2021). Introducción al derecho procesal penal (actualización latinoamericana). Ad-Hoc.
- Bustamante, O. L. P. (2023). La defensa técnica activa en la investigación previa dentro del modelo acusatorio. *Revista Polo del Conocimiento*, 8(4), 215–230. <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 768-15-EP/20. Quito, Ecuador. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). Sentencia sobre constitucionalidad de normas relativas a investigación previa y archivo. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/boletines-y-sentencias/>
- Consejo de la Judicatura. (2023). Lineamientos para el control jurisdiccional en materia penal. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022). Jurisprudencia sobre debido proceso y plazo razonable. <https://www.corteidh.or.cr/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Garantías judiciales y debido

proceso en sistemas penales.<https://www.oas.org/es/cidh/>

Dahik, A. (2024). Garantías constitucionales y límites a la actividad fiscal en la fase preprocesal. *Estudios Contemporáneos de Derecho Constitucional*, 6(1), 89–110.

Fiscalía General del Estado. (2022). Manual de actuación fiscal y directrices internas de investigación penal. <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/>

Ferrajoli, L. (2018). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (10ª ed.). Trotta.

Maier, J. B. J. (2020). *Derecho procesal penal*. Editores del Puerto.

Nisimblat, J. (2020). Control judicial y límites a la investigación penal. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, 12(3), 201–219.

Peyrano, J. (2021). Actividad procesal y deber de motivación en el proceso penal. *Revista de Derecho Procesal*, 5(2), 77–95.



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



**SENESCYT**

Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Cristina Nohely Cáceres Aguirre, con C.C: 0924804230 autor del trabajo de titulación: *La actividad Fiscal en la etapa de Investigación Previa, sus límites jurídicos, las omisiones recurrentes en su ejecución práctica y una propuesta de regulaciones*, previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, 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 SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 22 de marzo del 2026.

f. \_\_\_\_\_

Cristina Nohely Cáceres Aguirre

C.C: 0924804230



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



SENESCYT  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	La actividad fiscal en la etapa de investigación previa, sus límites jurídicos, las omisiones recurrentes en su ejecución práctica y una propuesta de regulaciones.		
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Cáceres Aguirre, Cristina Nohely		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Mención Derecho Procesal		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Derecho Mención Derecho Procesal		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>		<b>No. DE PÁGINAS:</b>	24 pág.
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	La actividad fiscal en la etapa de investigación previa, sus límites jurídicos, las omisiones recurrentes en su ejecución práctica y una propuesta de regulaciones		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Investigación Previa, Actividad Fiscal, Límites Constitucionales, Debido Proceso, Objetividad, Plazo Razonable, Control Institucional.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b>	La presente investigación analiza la actividad fiscal en la etapa de investigación previa dentro del sistema penal acusatorio ecuatoriano, con especial énfasis en sus límites constitucionales y legales, así como en las omisiones que pueden presentarse en su ejercicio, a partir del estudio de la Constitución de la República y del Código Orgánico Integral Penal, se examinan los principios de legalidad, objetividad, debido proceso y plazo razonable como parámetros que condicionan la actuación del Ministerio Público, mediante, un enfoque cualitativo con revisión doctrinaria reciente y entrevistas a operadores jurídicos, lo que permitió identificar problemáticas relacionadas con la inactividad investigativa, la insuficiente motivación de decisiones y la ausencia de mecanismos eficaces de trazabilidad, lo que permite formular una propuesta normativa que incluye la incorporación de estándares mínimos de actuación en la investigación previa, la creación de un protocolo obligatorio y el establecimiento de un mecanismo de control y trazabilidad, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica, reducir la discrecionalidad excesiva y consolidar la vigencia efectiva de los derechos procesales, sin afectar la autonomía técnica del fiscal ni la eficacia del sistema penal.		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> 0978740549	<b>E-mail:</b> abgcristinacaceresa@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	<b>Nombre:</b> Andrés Obando Ochoa		
	<b>Teléfono:</b> +593-992854967		
	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:ing.obandoo@hotmail.com">ing.obandoo@hotmail.com</a>		

#### SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

<b>Nº. DE REGISTRO</b> (en base a datos):	
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL</b> (tesis en la web):	