

INFORME JURÍDICO

Mediante resolución No. CPCCS-PLE-SG-021-O-2025-0155, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social resolvió: *“Artículo 2.- Disponer a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de manera prioritaria en el marco de sus competencias y atribuciones, en observancia de los aportes presentados por las agremiaciones, los despachos de los consejeros presente un informe de viabilidad jurídica, en el cual se determine la procedencia jurídica de realizar una reforma al Reglamento para el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado”*

En tal sentido, remito el informe requerido en los siguientes términos:

ANTECEDENTES:

El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante resolución Nro. CPCCS-PLE-SG-022-O-2024-0211 de fecha 29 de mayo de 2024 dispuso la conformación de una mesa de trabajo, para la elaboración del Reglamento del concurso para designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado.

Mediante Resolución No. CPCCS-PLE-SG-034-O-2024-0353, se dispone la presentación a los Consejeros y Consejeras de los Proyectos de Reglamento que consideren pertinentes para el tratamiento en las mesas técnicas, de la misma forma se reformó dicha disposición mediante resolución Nro. CPCCS-PLE-SG-034-O-2024-0365 de 28 de agosto de 2024.

Agotado este procedimiento mediante resolución Nro. CPCCS-PLE-SG-044-E-2024-0409 de fecha 30 de septiembre de 2024, con base en el memorando Nro. CPCCS-CGAJ-2024-0711-M de fecha 10 de septiembre de 2024, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social resolvió expedir el reglamento para el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado, el mismo que fue publicado en el Registro Oficial N° 675 de 30 de octubre de 2024.

Mediante oficio Nro. OF. FENADE No. 0014 de fecha 30 de mayo de 2025 signado a trámite Nro. CPCCS-SG-2025-0875-EX, la Federación Nacional de Abogados del Ecuador y el Colegio de Abogados de Pichincha solicitaron al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se reforme el reglamento para el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado.

ANÁLISIS:

El artículo 1 del reglamento para el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado, prescribe:

“Artículo 1.- Objeto.- El presente reglamento norma conforme a las disposiciones constitucionales y legales, el procedimiento para la selección y designación por concurso público de méritos y oposición con postulación, veeduría e impugnación ciudadana, de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado, quien ejercerá sus funciones por seis años a partir de su posesión.”

El artículo 1 del referido reglamento es claro al determinar que el acto normativo tiene como finalidad normar el concurso para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado. Si bien el artículo 6 del reglamento en análisis determina que la primera fase, previo a la convocatoria para la conformación de la comisión ciudadana de selección corresponde a la integración de la veeduría ciudadana, ésta se regula por dos actos normativos específicos: el reglamento de veedurías para los procesos de selección de los miembros de las comisiones ciudadanas y para la designación de autoridades y el reglamento general de veedurías ciudadanas, siendo este último subsidiario del primero. Al existir norma específica para la conformación de las veedurías ciudadanas, una reforma del reglamento para el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado, previo a la convocatoria para la conformación de comisión ciudadana de selección, no afecta el derecho y principio de seguridad jurídica, establecido en los artículos 82 de la Constitución de la República del Ecuador y 22 del Código Orgánico Administrativo.

Si bien es cierto que la comisión ciudadana de selección se encuentra regulada por un reglamento específico, en el reglamento para el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado se establecen regulaciones como la del artículo 11 que tienen incidencias en el proceso de conformación de la comisión, razón por la cual, la revisión y posibles reformas al reglamento de marras¹ debe efectuarse,

¹ **Artículo 11.- Requisitos generales:** Para ser comisionada o comisionado de selección se requiere cumplir con los requisitos para ser consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no estar inmerso en las prohibiciones e inhabilidades y participar en el procedimiento de selección establecido en el Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección.

La calificación de méritos prevista en el proceso de conformación de la comisión ciudadana de selección por parte de la ciudadanía y organizaciones sociales, para llevar a cabo el concurso público de méritos y oposición, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado, se realizará conforme los parámetros de calificación de méritos establecidos en el presente reglamento.

reitero, con anterioridad a la convocatoria para la conformación de la comisión ciudadana de selección.

Por otra parte, en el artículo 3 del reglamento del concurso encontramos los principios que regirán el proceso para la selección y designación de la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado, en consecuencia, las reformas que se planteen y aprueben no deben contraponerse a dichos principios ni a los principios generales del derecho, así, resulta evidente que no podrían plantearse reformas que, por ejemplo, reduzcan los requisitos mínimos para ser fiscal general del Estado, eliminen la evaluación de dos aspectos fundamentales que debe conocer por mandato constitucional y legal quien postula para dicho cargo: derecho penal y gestión pública, entre otros ejemplos.

Dentro de los principios establecidos en el artículo 3 del reglamento en mención, encontramos el principio de juridicidad, mismo que, de conformidad con el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, consiste en que *“La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código”*. En razón de lo expuesto, tampoco las reformas pueden afectar normas supra reglamentarias.

Es importante señalar que el reglamento no sólo propende al desarrollo de un concurso que efectivamente cumpla con los principios establecidos en el artículo 3 del reglamento en análisis, sino que propende que la autoridad a ser designada cumpla el perfil del servidor judicial², por ello se establecieron en el artículo 22 del reglamento, prohibiciones como la imposibilidad de participar en el concurso a aquellas personas procesadas, enjuiciadas o condenadas por delitos relacionados con corrupción y crimen organizado; por ello la regulación respecto a impugnaciones, a la valoración de méritos y de la oposición, en la cual participará un comité de expertos conformado por catedráticos que no deberán incurrir en conflicto de intereses y deberán tener los mismos requisitos establecidos para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado y no podrán estar inmersos en las prohibiciones previstas para los comisionados ciudadanos de selección (Art. 58 del reglamento del concurso). Es evidente que, por la garantía de calidad al concurso, no cabrían reformas que, por ejemplo, disminuyan el perfil y requisitos de los catedráticos.

² **Art. 37** (Código Orgánico de la Función Judicial.- PERFIL DE LA SERVIDORA O SERVIDOR DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.- El perfil de las servidoras o servidores de la Función Judicial deberá ser el de un profesional del Derecho con una sólida formación académica; con capacidad para interpretar y razonar jurídicamente, con trayectoria personal éticamente irreproachable, dedicado al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia (...))”

Conforme se señaló en el párrafo precedente, en el artículo 22 se estableció la prohibición de que personas procesadas, enjuiciadas y condenadas por delitos de corrupción y crimen organizado se postulen en el concurso en referencia; al respecto cabe señalar que una persona obtiene la calidad de procesado con la audiencia de formulación de cargos, la cual se produce, de conformidad con lo prescrito en el artículo 591 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), cuando el fiscal cuente con los elementos suficientes para deducir una imputación. No olvidemos que el procedimiento ordinario en materia penal nace con la instrucción, en la investigación previa la Fiscalía simplemente reúne los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan a la o al fiscal decidir si formula o no la imputación, por lo cual, no cabría incorporar a los investigados entre las personas con prohibición e inhabilidad para participar en el concurso, pues con una simple denuncia, la cual podría llegar a ser calificada como maliciosa o temeraria inicia la investigación misma que, reitero, no es suficiente para afectar el derecho de participación.

La federación nacional de abogados plantea la supresión del artículo 22 numeral 21 del reglamento de marras, que prescribe:

“Artículo 22.- Prohibiciones e inhabilidades. - Además de las prohibiciones determinadas en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Orgánica del Servicio Público con su Reglamento General, no podrá postularse para ejercer el cargo de primera autoridad de la Fiscalía General del Estado quien:

21. Haya ejercido el patrocinio judicial como defensor técnico particular de personas vinculadas a estructuras criminales, llamadas a juicio o condenadas por delitos de crimen organizado: terrorismo; genocidio; etnocidio; exterminio; esclavitud; deportación o traslado forzoso de población; desaparición forzada; ejecución extrajudicial; persecución; apartheid; delitos de lesa humanidad; trata de personas; tráfico de órganos; turismo para la extracción, tratamiento ilegal o comercio de órganos; explotación sexual de personas; prostitución forzada; turismo sexual; pornografía con utilización de niñas, niños o adolescentes; comercialización de pornografía con utilización de niñas, niños o adolescentes; sicariato; secuestro; secuestro extorsivo; extorsión; tráfico ilícito de migrantes; producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (alta escala); tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (gran escala); organización o financiamiento para la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; actividad ilícita de recursos mineros; almacenamiento,

transporte, envasado, comercialización o distribución ilegal de hidrocarburos en las provincias fronterizas, puertos marítimos o fluviales o mar territorial; sustracción de hidrocarburos; espionaje; tráfico ilícito de armas de fuego, armas químicas, nucleares o biológicas; terrorismo; financiación del terrorismo; delincuencia organizada, dentro de los diez últimos años” [Énfasis fuera de texto]

Respecto a la propuesta se debe considerar lo siguiente: En primer lugar, resultaría difícil a un profesional determinar a priori si su cliente se encuentra o no vinculado a estructuras criminales; en segundo lugar, si la defensa fue ejercida con estricto apego al ordenamiento jurídico y a la ética no debería generar su patrocinio un impedimento para participar en el concurso, pues esto podrá ser considerado una afectación injustificada a su derecho a la participación y al trabajo. El planteamiento guarda armonía adicionalmente con el ejercicio del derecho a una defensa de calidad y a la presunción de inocencia. Evidentemente, si el profesional del derecho forma parte de las estructuras criminales, o ejerce su patrocinio sin apego a la ley y a la ética, existiendo sanciones del Consejo de Judicatura o el ejercicio de la potestad correctiva de los jueces, son elementos que deben ser considerados en la fase de impugnación.

Otro planteamiento de la federación consiste en la eliminación de la medida afirmativa en favor de los jóvenes menores de treinta años, respecto a lo cual únicamente corresponde señalar que aquello no se encuentra normado en el reglamento publicado en el Registro Oficial.

En lo que corresponde a la evaluación de los méritos, los puntajes se han establecido acorde a la realidad nacional, en la cual profesionales con experiencia y conocimientos especializados en materia penal, con una impecable trayectoria y que varias situaciones, especialmente de índole económico no han podido acceder a un posgrado, evidentemente un PhD y una maestría tendrán una mayor puntuación respecto a los otros títulos, sin embargo, la diferencia de puntajes no puede restringir derechos, más tomando en cuenta que el requisito constitucional y legal exigido para ser fiscal general del Estado es contar con título de tercer nivel en derecho. Por otra parte, se ha considerado la realidad respecto a los PhD, en el sentido de que la mayoría de los centros de educación superior ofertan títulos de PhD en derecho y no por especialidades, razón por lo cual, establecer una diferencia mayor respecto al título de PhD podría ser considerado discriminatorio. Lo señalado no afecta a la calidad de los postulantes, pues se debe considerar los otros parámetros de evaluación como la experiencia específica y la evaluación de la fase de oposición.

En la línea del análisis señalado en el párrafo anterior, corresponde analizar cuál es el perfil de los títulos de posgrado (especialista, magister y PhD), para lo cual corresponde referirnos a los artículos 119, 120 y 121 de la Ley de Educación Superior:

“Art. 119.- Especialización.- Es el programa destinado a la capacitación profesional avanzada en el nivel de posgrado técnico-tecnológico o académico.

Art. 120.- Maestría.- Es el grado académico que busca ampliar, desarrollar y profundizar en una disciplina o área específica del conocimiento. Serán de dos tipos:

(...) b) Maestría académica Es el grado académico que busca ampliar, desarrollar y profundizar en una disciplina o área específica del conocimiento. Dota a la persona de las herramientas que la habilitan para profundizar capacidades investigativas, teóricas e instrumentales en un campo del saber.

Art. 121.- Doctorado.- Es el grado académico más alto de cuarto nivel que otorga una universidad o escuela politécnica a un profesional con grado de maestría académica. Su formación se centra en un área profesional o científica, para contribuir al avance del conocimiento, básicamente a través de la investigación científica (...).”

Ciertamente el doctorado constituye el grado académico más alto, no obstante, como quedó señalado, la mayoría de las universidades ofertan los doctorados en derecho y no por especialidades, bien puede ocurrir el caso que un PhD no tenga tantos conocimientos en materia penal como un magíster o un especialista. Además, el PhD tiene un perfil tendiente a la investigación científica, al trabajo académico a la dirección de centros de educación superior, cuya experiencia es completamente distinta, por ello ésta no puede tener la misma valoración que la experiencia de los abogados litigantes en materia penal, que fiscales, jueces y otros profesionales que desarrollan su trabajo en dicha especialidad del derecho.

Adicionalmente se debe considerar que, con los mismos parámetros de los postulantes a fiscal del Estado, se evaluará a los postulantes a comisionados ciudadanos, lo cual nos permite inferir que cualquier modificación en la evaluación de méritos de los postulantes, influirá en el proceso para la conformación de la comisión ciudadana de selección.

CONCLUSIONES:

Es factible reformar el reglamento para el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del

Estado publicado en el Registro Oficial N° 675 de 30 de octubre de 2024, de manera parcial en cuestiones concretas debidamente justificadas observando el ordenamiento jurídico vigente, siempre cuando no alteren el proceso y las fases planteadas vigentes, y tampoco inobserven el ordenamiento jurídico vigente esto es la modificación o creación de requisitos por fuera de la Constitución y la Ley; mientras no se realice la convocatoria para la conformación de la comisión ciudadana de selección.

No es factible realizar una reforma a la ponderación de asignación de puntajes en la calificación de méritos propuesta en el concurso de méritos y oposición, en virtud que de manera previa a esta iniciativa de reforma se emitió el Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección según la Resolución Nro. CPCCS-PLE-SG-008-E-2025-0135, que en su artículo 50 determina:

Perfil para la calificación de méritos. - Para otorgar la calificación de méritos a los postulantes de la ciudadanía en general y representantes de organizaciones sociales, a fin de determinar los treinta mejores calificados, conforme a la consideración establecida en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana en la que se determina que la o el postulante debe demostrar conocimientos y experiencia en los asuntos relacionados con las funciones de la autoridad a ser designada y en gestión pública. Para lo cual se aplicará el cuadro de calificación de méritos con los parámetros de calificación de méritos determinados en los reglamentos para la selección y designación mediante concurso de méritos y oposición de una autoridad estatal que se está conformando la Comisión Ciudadana de Selección. De la misma forma se tomarán en cuenta los criterios de acción afirmativa determinados en los reglamentos específicos, a fin de no alterar la ponderación máxima establecida, y la composición de la calificación.”

Por este motivo se ha generado una situación jurídica por efectos de una norma conexas clara y previa en la cual se ha determinado una legítima expectativa sobre los parámetros de calificación de méritos para los postulantes a Comisionados Ciudadanos de Selección provenientes de la ciudadanía en general y auspiciados por las organizaciones sociales, que a la fecha no podrán ser modificados específicamente en los parámetros de asignación de puntajes.

Sin embargo de lo expuesto, es preciso manifestar que por efectos de una reforma parcial es factible aclarar, especificar, modular y detallar los conceptos previstos en el cuadro de méritos del artículo 37 del reglamento, a fin de que su aplicación no genere dudas o incertidumbres en la ciudadanía promoviendo el mayor grado de transparencia proporcionando tanto al equipo técnico y la

comisión ciudadana de selección una disposición precisa y clara al momento de su aplicación.

Es viable la propuesta de la Federación Nacional de Abogados de derogar del artículo 22 el numeral 21 del reglamento en mención, por las razones expuestas en el presente informe. Estableciendo que el ejercicio profesional de abogados, con inobservancia del ordenamiento jurídico y de la ética, que hayan merecido la sanción del Consejo de la Judicatura o hayan sido expresamente observadas por los jueces dentro de las causas, en ejercicio de la potestad correctiva, deberá ser considerado como causal suficiente de impugnación.

En caso de que se presenten más peticiones de reforma, se deberá conceder un tiempo oportuno para que los despachos presenten sus peticiones de reforma siempre y cuando las mismas no pueden contrariar las disposiciones jurídicas supra reglamentarias y los principios establecidos en el reglamento del concurso.

Las reformas que los despachos deseen presentar deberán ser puntuales y estar encaminadas a evitar que se planteen acciones que afecten el normal desarrollo del concurso, a disminuir la discrecionalidad, elevar la calidad del proceso y en consecuencia dar mayor legitimidad a la autoridad designada.

RECOMENDACIONES:

La Coordinación General de Asesoría Jurídica recomienda al Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el desempeño de sus atribuciones, responsabilidades y competencias.

- a) Conocer y aprobar el presente informe jurídico emitido con base a la disposición constante en la Resolución No. CPCCS-PLE-SG-021-O-2025-0155, y determinar la factibilidad de reforma parcial al reglamento que sustanciará el concurso de méritos y oposición para la selección y designación de la Primera Autoridad de la Fiscalía General del Estado publicado en el Registro Oficial N° 675 de 30 de octubre de 2024, en cuestiones concretas debidamente justificadas observando el ordenamiento jurídico vigente, siempre cuando no alteren el proceso y las fases planteadas vigentes y de manera previa a la convocatoria a la Comisión Ciudadana de Selección.
- b) En virtud de la renuncia de la doctora Diana Salazar Méndez al cargo de Fiscal General del Estado, el proceso de selección de la nueva máxima autoridad deberá realizarse de manera más célere, sin menoscabar los principios de legalidad, transparencia y calidad que

rigen esta institución, por lo tanto se recomienda que se fije un plazo de 48 horas a partir de la notificación para que los despachos de los consejeros y consejeras presenten las propuestas de reforma parcial específica al reglamento.

- c) Disponer a los consejeros y consejeras con el fin de facilitar el análisis técnico y normativo correspondiente y virtud de la celeridad que necesita este proceso, que presenten sus propuestas de reforma parcial al reglamento en la siguiente estructura:
 - i. Identificación de la disposición que se plantea reformar o derogar.
 - ii. Justificación técnica de la necesidad de reforma o derogatoria.
 - iii. Planteamiento de la disposición de reemplazo o modificación.
 - iv. Justificación de la propuesta de reemplazo o modificación.
- d) Disponer a los consejeros y consejeras que en el caso que no planteen ningún tipo de propuesta, deberán indicar que desde su despacho no se plantea una propuesta de reforma o derogatoria parcial.
- e) Disponer a la Coordinación General de Asesoría Jurídica que una vez que fenezca el plazo dispuesto para la recepción de propuestas, y de contar con las mismas convocar en el plazo de 24 horas a la mesa de trabajo para el tratamiento de las propuestas de reforma parcial provenientes de los despachos, incluida la propuesta solicitada por la Federación Nacional de Abogados del Ecuador y el Colegio de Abogados de Pichincha según el trámite Nro. CPCCS-SG-2025-0875-EX.
- f) Disponer a la Coordinación General de Asesoría Jurídica, que en el plazo de 48 horas una vez concluida la mesa técnica, remita el informe de factibilidad para las reformas planteadas conforme dispone la resolución Nro. CPCCS-PL-013-O-2023- de 09 de agosto de 2023.
- g) Disponer a la Presidencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una vez que cuente con el informe de la Coordinación General de Asesoría Jurídica convoque a sesión extraordinaria del Pleno de conformidad a las disposiciones del Reglamento de Sesiones.

Quito, 9 de junio de 2025.

Santiago Peñaherrera Navas
Coordinador General de Asesoría Jurídica