



Hoja No. 1. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

DIRECTIVA No. 0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

RESUMEN DE LA DIRECTIVA

Esta Directiva amplía, ajusta, precisa y desarrolla algunos elementos de la política de priorización plasmados originalmente en la Directiva 01 de 2012 ("Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación"). Busca darle un mayor impulso a la política de priorización en la Fiscalía General de la Nación (FGN), extender su cobertura y profundidad, y establecer con más claridad las múltiples obligaciones que se derivan de ella para las dependencias de la entidad.

La Directiva 01 de 2012 constituyó el primer paso para una mejor gestión estratégica de la investigación penal, y se dirigió a enfrentar fenómenos de criminalidad organizada dentro y fuera del marco del conflicto armado. Dos años después de su expedición, la implementación de la Directiva presentó resultados importantes respecto de la delimitación de situaciones que permitieran la asociación de casos y la persecución penal efectiva de estructuras criminales complejas. No obstante, con su socialización e implementación, se identificó la necesidad de incluir más herramientas para que los fiscales e investigadores de todas las especialidades y competencias puedan gestionar de manera efectiva la totalidad de su carga de trabajo. Como debe suceder con cualquier iniciativa pública compleja, la política de priorización debe ajustarse a medida que se implementa y ejecuta. Esto es lo que hace la presente Directiva.

Esta Directiva también amplía y actualiza la fundamentación jurídica de la priorización, y estudia con detalle las experiencias internacionales y comparadas de manejo estratégico de la carga de trabajo, tanto en contextos de conflicto armado, como respecto de la persecución penal ordinaria. Sin embargo, al considerar que no son esenciales para la comprensión de los elementos institucionales de la política, estos aspectos pasaron a conformar los dos anexos que acompañan el cuerpo principal del documento. A continuación se resumen las principales determinaciones de la Directiva:



Hoja No. 2. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

1. Redefinición de la priorización y actividades que la componen

La Directiva amplía el concepto de priorización de acuerdo con la siguiente definición:

"la FGN entiende por *priorización* una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la Fiscalía, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción de dominio".

Conforme a esta definición, la priorización debe realizarse con base en una caracterización de la carga de trabajo, y aplica a *TODA la carga de cada una de las dependencias*. Producto de esto, el ejercicio de planificación estratégica que se hace con los planes de priorización se realiza sobre fenómenos criminales que permitan distinguir entre tipos de situaciones y casos, y no sobre hechos delictivos específicos.

Asimismo, la Directiva amplía el sentido de la priorización, incluyendo varias posibles actividades de priorización, las cuales van más allá de establecer un orden de atención de casos. Como se formuló en la resolución 0-1343 de 2014, las actividades de priorización también pueden consistir en: destinar mayores *recursos* técnicos, operativos, logísticos y/o humanos para la investigación de ciertas situaciones o casos; ajustar el tipo de *respuesta* que han de recibir ciertos casos o situaciones, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno; aplicar herramientas de *análisis en contexto* en el trámite, la investigación y la judicialización de situaciones o casos; enfocar los esfuerzos de investigación y judicialización en *ciertos casos o hechos delictivos*, y/o enfocar los esfuerzos de investigación y judicialización en *algunos de los sospechosos*.

2. Campos en los que aplica la política de priorización

De acuerdo con la definición de priorización adoptada y, con base en los fundamentos de derecho constitucional e internacional que sustentan la adopción de dicha política, se hace énfasis en que la técnica de priorización se aplica en (i) la actividad cotidiana realizada por la Fiscalía de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales, (ii) la investigación de graves violaciones de derechos humanos, dentro y fuera del conflicto armado, y (iii) el trámite de hechos enmarcados en procesos de justicia transicional.

3. Criterios de priorización

Esta Directiva reformula y desagrega los criterios de priorización, con el fin de facilitar su aplicación. El criterio *objetivo* se refiere a la gravedad de conductas criminales y a la importancia de adelantar su investigación y judicialización. De manera particular, la Directiva (i) profundiza en la caracterización de la gravedad, agregando el análisis de costos sociales, el grado de protección al bien jurídico afectado dado por el legislador, la frecuencia del delito, y el número de víctimas afectadas; y (ii) cambia el componente de la representatividad por el de importancia, agregando (a la capacidad de ilustración de *modus*

Handwritten signature



■ - 0002

Hoja No. 3. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

operandi, prácticas o patrones criminales que incluía la Directiva 01 de 2012) el análisis de los efectos del proceso penal en términos de su necesidad y proporción específica frente a otras alternativas de judicialización; de los efectos de la acción penal y la presencia reforzada de la Fiscalía en el buen desarrollo de una comunidad o territorio específico; de las consecuencias del ejercicio de la persecución penal sobre la legitimidad pública de la administración de justicia, y de la capacidad de ilustración de la investigación y/o judicialización de ciertos crímenes para generar buenas prácticas.

Por su parte, esta Directiva reitera que el criterio *subjetivo* se refiere a la caracterización de las personas o grupos que realizan (victimarios) o se ven afectados (víctimas) por un fenómeno criminal. En relación con este criterio, la Directiva (iii) orienta el análisis del victimario a la existencia de una estructura criminal, y agregó el análisis de delincuentes no ocasionales que a pesar de no actuar en grupo, realizan actos delictivos de manera reiterada y planificada, y (iv) agrega la participación o colaboración de servidores públicos como elemento de análisis para tomar decisiones de priorización.

Por último, la Directiva circunscribe los criterios *complementarios* a aquellos que se enfocan en evaluar la dificultad que representa investigar y judicializar determinadas situaciones y casos. Para esto, la Directiva (v) elimina el criterio de regionalización, el cual se fijó como un elemento transversal de toda la política a partir del objetivo de adoptar un enfoque regional, y se articuló con el análisis de importancia (como parte del criterio objetivo) sobre los efectos de la acción penal y la presencia reforzada de la FGN en el buen desarrollo de una comunidad o territorio; (vi) incluye el criterio de riqueza didáctica como un componente del análisis del criterio objetivo, y (vii) incorpora al criterio objetivo el elemento del sometimiento del caso a la justicia internacional, como indicativo de los costos sociales que se derivan de un delito.

4. Test de priorización

La Directiva desarrolla la forma de realizar el test de priorización, para ponderar y aplicar los criterios objetivo, subjetivo y complementarios de manera articulada. Para realizar dicho ejercicio se agruparon los criterios en dos categorías de valoración que facilitan su análisis: A) de acuerdo con el impacto de la investigación y judicialización de un fenómeno criminal a partir del daño generado por el delito y los efectos que podría tener su procesamiento (criterios objetivo y subjetivo); y B) según la dificultad para llevar a cabo con éxito la investigación y judicialización efectiva de los hechos delictivos utilizando una cantidad razonable de recursos (criterios complementarios). Para esto, se planteó un esquema que permite relacionar el impacto con la dificultad, caracterizar mejor la carga de trabajo, identificar las actividades de priorización más adecuadas y orientar mejor la distribución estratégica de los recursos de cada dependencia.

De acuerdo con el contenido dado a las categorías de impacto y dificultad, la Directiva ofrece una subregla para articular la aplicación de los criterios, así:

[Handwritten signature]



Hoja No. 4. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

1. Los criterios objetivo y subjetivo (como análisis del impacto de investigar y judicializar un fenómeno criminal) priman para evaluar si un caso o situación es priorizable.

2. Sin embargo, ese análisis de impacto se debe ponderar con la evaluación de la dificultad, teniendo en cuenta los criterios complementarios de factibilidad y viabilidad, para lograr la investigación y judicialización efectiva de dicha situación o caso con una cantidad razonable de recursos, de acuerdo con la capacidad y competencia de cada una de las dependencias de la Fiscalía.

Por último, la Directiva desarrolla varias preguntas orientadoras que, sin ser cerradas –pues es claro que su formulación y peso pueden variar de acuerdo con los fenómenos criminales que trata cada dependencia–, ayudan a comprender los criterios de priorización y concretar mejor su aplicación práctica.

5. Ejecución de la política de priorización

A partir de la redefinición de la priorización, la Directiva precisa que ésta se fundamenta en un ejercicio de planificación estratégica que incluye diferentes *actividades de gestión*, que pueden incluir:

- i. La identificación de prioridades estratégicas en términos de política criminal,
- ii. La mayor destinación de recursos en abstracto para atacar un fenómeno criminal.
- iii. La reorganización o conformación de nuevas dependencias especializadas,
- iv. En un nivel más estratégico, la conformación de grupos de trabajo, reasignación y traslado de casos o situaciones específicas de una unidad a otra, o dentro de la misma unidad, y aplicación de conexidades procesales.
- v. Dentro de algunos procesos, la realización de negociaciones y preacuerdos, aplicación del principio de oportunidad, etc.
- vi. Finalmente, la variación en el orden de atención de algunas denuncias.

También, la priorización implica el desarrollo de *estrategias de investigación criminal en contexto*, que buscan encontrar relaciones entre diferentes casos para resolver conjuntos de hechos delictuales concretos; asociar casos y construir situaciones; judicializar a los responsables teniendo en cuenta su participación en los hechos y el rol que cumplen en una estructura o red para contribuir a su desmantelamiento; focalizar la investigación en algunos delitos o individuos responsables; develar planes criminales; identificar *modus operandi*, prácticas y patrones criminales; emplear esquemas de doble imputación penal del derecho penal internacional; y aportar elementos a la reconstrucción de la verdad histórica, entre otras.

Adicionalmente, la Directiva distingue dos momentos de la priorización: (i) *ex ante*, en el cual se prevé la manera como serán focalizados los esfuerzos de la Fiscalía para combatir los diferentes fenómenos criminales, en un momento anterior al análisis de las investigaciones concretas; y (ii) *ex post*, que se refiere a la decisión de focalizar los esfuerzos en temáticas, situaciones o casos concretos que se encuentran en conocimiento de la FGN, con base en información proveniente de procesos específicos.



Hoja No. 5. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Por último, la Directiva identifica dos clases de priorización: (i) *inter dependencias*, que se realiza en relación con la carga de trabajo de varias dependencias misionales de la FGN, respecto de los casos y situaciones que manejan cotidianamente, y (ii) *intra dependencias*, que aplica al interior de cada una de las dependencias misionales.

6. Ciclo de la política pública de priorización

La Directiva diseña el ciclo de la política pública de priorización, enfocándose en el funcionamiento integral de la política y adaptándolo al proceso de modernización que se ha venido realizando en la FGN. En tal medida, se establecen cinco fases (cada una con unas dependencias y personas responsables): 1. Formulación y ajuste; 2. Implementación; 3. Ejecución; 4. Seguimiento; y 5. Evaluación. Con ello se busca (i) poner a funcionar una estructura suficientemente descentralizada de acuerdo con la cual el nivel estratégico pueda focalizar su atención en diseñar los lineamientos, verificar su cumplimiento y formular los ajustes necesarios, sin tener que tomar decisiones del orden operativo; (ii) que la ejecución y el seguimiento de la aplicación de los lineamientos de la política sea responsabilidad de todas las dependencias misionales del orden nacional y seccional, de tal manera que la aplicación de los criterios de priorización permee las decisiones cotidianas de la Fiscalía a través de sus fiscales e investigadores; y (iii) articular y coordinar el accionar de todas las dependencias estratégicas y misionales de la FGN.

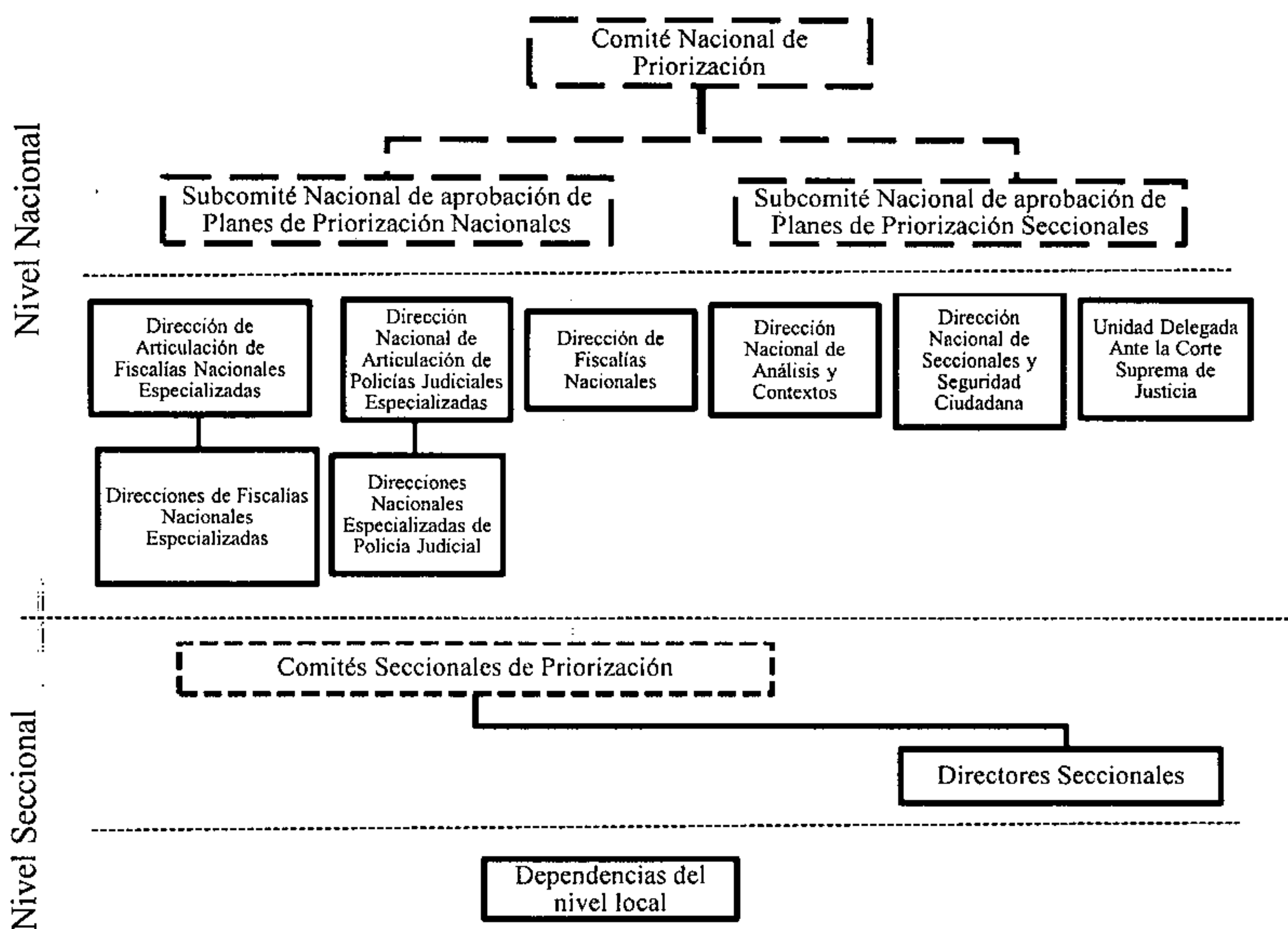
Para esto, la política de priorización se concreta en planes y decisiones de priorización. Los planes de priorización se refieren al momento de planificación que permite a cada dependencia definir sus objetivos estratégicos y proyectar las actividades a mediano y largo plazo a través de las cuales se alcanzarán dichos objetivos. Para ello, estos planes deben realizarse con base en (i) la caracterización de la criminalidad a la que responde cada dependencia; (ii) el análisis del desempeño de la dependencia en la respuesta que le ha dado a tales situaciones; (iii) la aplicación de los criterios de priorización, y (iv) los lineamientos de política criminal priorizados en las instancias estratégicas de la entidad. Las decisiones de priorización, por su parte, se refieren a las determinaciones que se toman sobre casos o situaciones concretas, y que hace cada fiscal o dependencia respecto de su carga de trabajo. Para lo anterior, la ejecución de la política tiene la siguiente estructura:



0002

Hoja No. 6. Directiva No. "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Diagrama 1. Esquema y niveles de la política de priorización



Nivel Nacional

El nivel nacional está compuesto por el Comité Nacional de Priorización, como órgano rector de la política, los Subcomités Nacionales que aprueban planes de priorización, y las dependencias cuya competencia de casos es asignada, de acuerdo con su especialidad, directamente por el Fiscal General de la Nación. Respecto de las dependencias misionales, este nivel está conformado por la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos, la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas y sus Direcciones de Fiscalías Especializadas, la Dirección de Fiscalías Nacionales, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas y sus respectivas Direcciones Nacionales de Policías Judiciales Especializadas, y la Dirección Nacional de Cuerpo Técnico de Investigaciones.

Nivel Seccional

El nivel seccional está conformado, en primer lugar, por los Comités Seccionales de Priorización y por las Direcciones Seccionales, y, en segundo lugar, por las dependencias del nivel local en que se divide cada una de estas.

AMC



Hoja No. 7. Directiva No.



0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

I. INTRODUCCIÓN

Esta directiva amplía y modifica lo dispuesto en la Directiva 01 de 2012, con el objetivo de desarrollar la política de priorización de la Fiscalía General de la Nación –FGN– como una política pública integral, coherente y descentralizada en los niveles nacional y seccional. Formula los principales elementos de una política pública que guíe la aproximación estratégica a toda la carga de trabajo de la Fiscalía.

La FGN es un ente autónomo dentro de la Rama Judicial que, con una asignación presupuestal limitada, tiene la obligación de hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de toda la población colombiana, ejerciendo la acción penal como ente investigador y acusador. Asimismo, en concordancia con el numeral 4° del artículo 251 de la Constitución Política, el Fiscal General de la Nación debe participar en la formulación e implementación de la política criminal del Estado en coordinación con las demás entidades del sector justicia y con el Congreso de la República.

La Directiva 01 de 2012 constituyó el primer paso para una gestión más estratégica de la investigación penal, y se dirigió en específico a enfrentar fenómenos de criminalidad organizada dentro y fuera del marco del conflicto armado. Dos años después de su expedición, la implementación de la Directiva presentó resultados importantes para la justicia colombiana respecto de la delimitación de situaciones que han permitido la asociación de casos y la persecución penal efectiva de estructuras criminales. No obstante, con su socialización e implementación, se identificó la necesidad de incluir más herramientas para que los fiscales e investigadores de todas las especialidades y competencias puedan gestionar de manera más efectiva su carga de trabajo, teniendo en cuenta tanto el inventario como el flujo de casos activos en un determinado período de tiempo.

Dicha Directiva se fundamentó en principios y derechos constitucionales, en estándares internacionales de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en las buenas prácticas de tribunales penales internacionales y de algunos países en su derecho doméstico, utilizadas para adelantar investigaciones contra la criminalidad organizada, masiva y sistemática. A partir de estos fundamentos jurídicos y de la identificación de las consecuencias negativas del enfoque investigativo que hasta el momento había predominado en Colombia, por medio del cual se comprenden los hechos como casos aislados y se tramitan las denuncias una a una de acuerdo con el orden de llegada, dicha Directiva dispuso criterios subjetivo, objetivo y complementarios que permitieran establecer un orden de atención racional y transparente entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes. Teniendo esto en cuenta, la aplicación de los criterios se circunscribió a la necesidad de darle un orden al trámite de investigaciones concretas. En consecuencia, la mayoría de las decisiones de priorización fueron tomadas sobre expedientes específicos y se concentraron en el abordaje de delitos cometidos por estructuras criminales organizadas, lo

Handwritten signature/initials.



Hoja No. 8. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

cual limitó el alcance de la Directiva, dejando por fuera la gestión de una buena parte del trabajo cotidiano de la FGN.

A la par de la implementación de la Directiva 01 de 2012, la FGN emprendió un proceso de modernización con el objeto de modificar su estructura orgánica y funcional. Respecto de la gestión de la investigación penal, esta reestructuración implicó principalmente la institucionalización de las metodologías de investigación y análisis enfocadas en el desmantelamiento de la criminalidad organizada. En este mismo sentido, la modernización promovió la especialización de la policía judicial a través de la creación de cuerpos de investigadores expertos en fenómenos criminales específicos. De manera adicional, con la reestructuración se crearon nuevas direcciones en el nivel estratégico de la entidad, con el objetivo de participar de manera más decidida en la formulación e implementación de la política criminal del Estado. Este fortalecimiento de las funciones estratégicas de la entidad para mejorar el rol de la FGN en la coordinación interinstitucional fue acompañado por la creación de dependencias como la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación, y la designación de directores por dependencias, con el fin de orientar el trabajo misional desde una perspectiva más gerencial y de planificación inteligente de la política criminal.

Teniendo en cuenta el proceso de modernización de la FGN, así como la necesidad de algunos ajustes a la Directiva 01 de 2012, este documento establece una serie de elementos nuevos que hacen parte central de la política de priorización, que busca la aproximación estratégica a toda la carga de trabajo de la Fiscalía, antes y después del análisis de casos concretos. Los lineamientos presentados en esta Directiva, por una parte, pretenden guiar la labor de planificación de los directores nacionales y seccionales. Y, por otra, están especialmente dirigidos a todos los fiscales e investigadores que son los responsables de hacer efectiva la política de priorización. En definitiva, estos lineamientos constituyen instrumentos determinantes en el desarrollo de investigaciones efectivas, por lo que su apropiación, por parte de cada uno de los servidores de la FGN con funciones misionales, es decisiva para el éxito de la política.

Para desarrollar lo expuesto, esta directiva está compuesta por seis partes. Mientras las primeras tres explican los presupuestos de la política, las siguientes desarrollan el contenido de la política de priorización, haciendo énfasis en cómo debe implementarse.

En primer lugar, la Directiva parte de un diagnóstico sobre la implementación de la Directiva 01 de 2012, y sobre los problemas y falencias que persisten en la gestión de la investigación penal al interior de la entidad. Con base en este diagnóstico, en segundo lugar, se redefinen la priorización y sus fines, ampliando explícitamente su alcance más allá de la decisión de fijar un orden a la atención preferente de ciertas situaciones y casos. En tercer lugar, de acuerdo con fundamentos constitucionales y de derecho internacional, así como a partir de la recopilación de buenas prácticas de algunos países en su ordenamiento jurídico interno, se aclara que la política de priorización es transversal a todas las dependencias misionales de la Fiscalía –incluyendo aquellas que operan en el marco de la jurisdicción ordinaria así como las que operan en el marco del proceso de justicia transicional– y aplica, tanto para la

AM



Hoja No. 9. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

investigación de infracciones ordinarias al derecho penal, como para la judicialización de graves violaciones a los derechos humanos cometidas dentro y fuera del conflicto armado e infracciones al DIH.

La cuarta parte desarrolla de manera específica el contenido de los criterios subjetivo, objetivo y complementarios, agregando algunas variables para su comprensión, y desarrollando su alcance y ponderación. En la quinta parte, se proponen algunas actividades de priorización orientadas a la gestión administrativa de la carga de trabajo y a la planificación estratégica de la investigación penal, desde la perspectiva de un análisis en contexto. Por último, en la sexta parte se explica el ciclo de la política de priorización, haciendo énfasis en las etapas de formulación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación, así como en sus responsables.

II. PROBLEMAS Y FALENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PENAL AL INTERIOR DE LA FGN

Como fue expuesto en la introducción, la ampliación y modificación de la Directiva 01 de 2012 está encaminada a reajustar la priorización en términos de una política pública integral, coherente y descentralizada que guíe la aproximación estratégica de la FGN a toda su carga de trabajo. Para esto se hizo un diagnóstico sobre los problemas y falencias en la gestión de la investigación penal, que tomó como base las "constataciones" establecidas en la misma Directiva 01¹, estudios externos a la Fiscalía que han analizado la gestión del ejercicio de la investigación y el ejercicio de la acción penal², y una valoración interna de los retos que ha

¹ La Directiva 01 de 2012 planteó ocho constataciones en las que sintetizó algunos de los problemas y falencias observables en la gestión de la investigación penal al interior de la Fiscalía. Ver: Fiscalía General de la Nación. 2012. Directiva 01 de 2012, Fiscalía General de la Nación. p. 24-27.

² Fiscalía General de la Nación. *Avance de la Fiscalía General de la Nación en aplicación de TICS*. Bogotá; Contraloría General de la Nación. 2012. *Informe de auditoría de la FGN*. Bogotá; Universidad de los Andes. 2013. *Conversaciones para la acción: Prestación efectiva del objeto misional de la FGN*. Documento 3. Guía de necesidades, tercera versión, Bogotá; Universidad de los Andes; Fiscalía General de la Nación. 2012. *Propuesta de articulado proyecto de ley por el cual se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas*. Bogotá; FGN; Fundación Creamos. 2013. *Informe técnico de indicadores. Documento integral del estudio técnico donde se plasman los indicadores estadísticos para el proyecto de modernización institucional. Componente de cargas de trabajo de la FGN*. Bogotá; Fundación Creamos; Fiscalía General de la Nación. 2013. *Documento técnico modificación de la estructura, planta de personal y situaciones administrativas de la Fiscalía General de la Nación*. Bogotá; FGN; Fiscalía General de la Nación. 2013. *Modelos de recepción de denuncias y alertas temprana para algunas seccionales*, Bogotá; FGN; Corporación Excelencia en la Justicia. 2013. *Recomendaciones de ajuste a los modelos de Gestión de la Fiscalía General de la Nación*, Bogotá; CEJ; Fiscalía General de la Nación. 2013. *Informe de Gestión 2012-2013*. Bogotá; FGN; Fiscalía General de la Nación. 2012. *Informe de Gestión 2011*. Bogotá; FGN; Fiscalía General de la Nación. *Análisis de la Política Criminal frente al diagnóstico de la problemática de la población desplazada*. Bogotá; Corporación Excelencia en la Justicia. 2013. *Recomendaciones de ajuste a los modelos de Gestión de la Fiscalía General de la Nación*. Bogotá; CEJ; Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2005. *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*. Santiago de Chile: CEJA; Corporación Excelencia en la Justicia. 2010. *Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia*. Bogotá; CEJ; Corporación Excelencia en la Justicia. 2013. *E-Justicia: Experiencias internacionales y colombianas en el uso de las TIC para el mejoramiento de la administración de justicia*. Bogotá; CEJ; Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2010. *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento IV etapa*, CEJA; Barreto, Luis Hernando y Sneider Rivera. 2009. *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Bogotá; Ministerio del Interior de Justicia; Hartmann

GAM



Hoja No. 10. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

tenido la implementación de la misma Directiva 01 de 2012 desde su entrada en vigencia³. Con esto se continúa con lo hecho en la Directiva 01 de 2012, que formula una iniciativa pública como respuesta a unos problemas identificados formalmente. Pero, a la vez, se avanza en reconocer que ninguna política pública es perfecta; todas necesitan de ajustes a medida que se implementan y ejecutan.

Dadas las limitaciones de información disponible de las fuentes mencionadas y que sus objetivos de análisis no necesariamente coinciden con los trazados en esta Directiva, se reconoce que este diagnóstico no es suficiente y debe ser complementado con estudios periódicos y actualizados de la información estadística del inventario y del flujo de casos al interior de la entidad, de tal manera que se pueda hacer el seguimiento, la evaluación y los correspondientes ajustes de la política de priorización.

A continuación se desarrollan cinco grupos de *problemas y falencias* relacionadas que pueden observarse en el ejercicio de la acción penal por parte de la FGN.

(i) *Ineficacia de la investigación penal en casos difíciles y de alto impacto asociada a la dificultad para identificar prioridades y definir focos estratégicos de atención.* Las estadísticas de la FGN muestran que las tasas de ingresos y salidas efectivas respecto de

Arboleda, Mildred. 2011. *La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social*. Santiago de Chile: CEJA; Restrepo, Elvira, Alfonso Reyes y Álvaro José Moreno. 2007. *El éxito de la investigación penal de los delitos de secuestro y extorsión bajo el sistema penal mixto: un análisis multivariado*. CEDE. Universidad de los Andes; Hartman, Mildred, Andrés Gómez y Camilo Alberto Ortiz. 2009. *Evaluación empírica del funcionamiento del sistema acusatorio. Informe final de investigación*. Universidad Jorge Tadeo Lozano; Forer, Andreas y Claudia López Díaz. 2011. *Selección y priorización de casos como estrategia de investigación y persecución penal en la justicia transicional en Colombia*. Proyecto ProFis. En: "Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado; Observatorio Colombiano de la Administración de Justicia. 2005. *Independencia en Juego: El caso de la Fiscalía General de la Nación*. Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos. ILSA; Bernal, Carolina y Miguel La Rota. 2012b. *Investigación de delitos complejos en Colombia. Documento para discusión*. Bogotá: Ceja y Dejusticia; Dejusticia. 2005. "Balance crítico de la unidad de derechos humanos y DIH de la Fiscalía General de la Nación", Bogotá; Dejusticia. 2011. *Propuesta de sistema de monitoreo a las sanciones en el SRPA y prueba piloto*. Bogotá; Bernal, Carolina y Miguel La Rota. 2013. "Informe de Colombia", en *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington DC: Due Process of Law Foundation; Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2010. *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los sistemas penales en América Latina*. Santiago de Chile: CEJA; Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. Informe final. *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia. Corporación Excelencia en la Justicia. 2011. Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: Kimpres; Dejusticia. 2010. *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados*. Bogotá; Guzmán, Diana, Javier Revelo y Rodrigo Uprimny. 2008. *Diagnóstico general del Sistema Penal Acusatorio*. Proyecto: Observatorio del Sistema Penal Acusatorio. Bogotá: Dejusticia; Guzmán, Diana, Miguel Emilio La Rota y Rodrigo Uprimny. 2011. *Factores de impunidad frente a violaciones graves de los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Dejusticia (Documento de trabajo de trabajo realizado con el apoyo de la Embajada del Reino Unido); Hartmann, Mildred. 2010. "La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social", en *¿Funciona la investigación criminal en la región? Sistemas Judiciales*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales; La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2012a. *Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos*. Bogotá: CEJA y Dejusticia; Bernal, Carolina y Miguel La Rota. 2012a. *El delito de inasistencia alimentaria. Diagnóstico acerca de su conveniencia*. Bogotá. Con el apoyo de USAID.

³ Al respecto, el Equipo Técnico de Apoyo de la Subdirección de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación presentó un Documento interno de Trabajo al Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos en su sesión del 1 de septiembre de 2014.

Handwritten signature



Hoja No. 11. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

diferentes tipos de delitos no son homogéneas, notándose que éstas mejoran en los delitos que son más fáciles de investigar o más urgentes por resolver sin tener en cuenta su gravedad y la importancia de su judicialización. En su informe de 2012, por ejemplo, la Comisión Asesora de Política Criminal identificó que para la violencia intrafamiliar, las lesiones personales y la inasistencia alimentaria –que, independientemente de su gravedad, son delitos cuya prueba es relativamente sencilla de conseguir– las tasas de ingreso por lo general coinciden con las tasas de salida. Por el contrario, los casos de homicidio y hurto sin sindicado conocido –cuyo requerimiento probatorio puede ser más sofisticado– presentan tasas de salida considerablemente menores que las de entrada⁴.

No sorprende entonces que, independientemente de la gravedad del delito o de la importancia de su judicialización, la investigación penal y, consecuentemente, las tasas relativas más altas de imputaciones y condenas se concentran en los delitos donde la flagrancia es más usual –como lo sería, por ejemplo, el porte de armas o porte de estupefacientes–. Así, a pesar de que la entidad ha ido dividiéndose en unidades especializadas por tipos de delitos, tanto en el nivel seccional como en el nacional, los resultados de la FGN por lo general se han concentrado en aquello que es más fácil de investigar, presentando resultados insuficientes en la investigación efectiva de casos difíciles que además son de alto impacto.

Se ha podido establecer que esta falencia está relacionada con un enfoque investigativo caso a caso, que dificulta la asociación de casos y la identificación de prioridades. Aún después de la puesta en marcha de la Directiva 01 de 2012, persiste en algunas partes de la FGN la atención de casos de manera igual, de acuerdo con el orden de llegada y considerados de manera aislada. Este modelo, por medio del cual no se hace un reparto estratégico de las

⁴ En este punto la Comisión Asesora de Política Criminal se basa en el análisis que hizo de datos brindados por la Fiscalía General de la Nación. Ver: Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia. Además ver: Corporación Excelencia en la Justicia. 2011. Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia. Bogotá: Kimpres. p. 51 y ss. Igualmente, en una publicación reciente de Dejusticia se establece que la tasa de imputación para la totalidad de casos que entraron a la Fiscalía es cercana al 8%. De la lista seleccionada de delitos, los que tienen tasas altas de imputación son aquellos en los que prevalece la flagrancia como el porte de estupefacientes (37%) y el porte de armas (43%). En un segundo grupo están los delitos para los que se constata un esfuerzo inusual del sistema judicial al tratarse de casos que no necesariamente son fáciles de investigar, pero que producen un daño excepcional y tienen un alto cubrimiento en medios de comunicación, como los homicidios contra personas protegidas (40%), el concierto para delinquir (68%), el secuestro extorsivo (31%), la extorsión (20%) y el cohecho (29%). En un tercer nivel están los delitos para los que la tasa de imputación es parecida al promedio, entre estos se incluyen el homicidio doloso (10%), el secuestro simple (14%), el acceso carnal violento o abusivo (5%), los actos sexuales violentos o abusivos (11%), el hurto (7,7%), los delitos contra el orden económico (10%), el terrorismo (5%), el peculado (6,7%), la violencia contra servidor público (12%) o los delitos contra el régimen constitucional (10%). Finalmente, en el extremo inferior encontramos tasas de imputación bajísimas para delitos difíciles de investigar como las amenazas (0,1%), los delitos en contra del derecho internacional humanitario (2%), los delitos contra la libertad individual (0,6%), los delitos contra el patrimonio (1,1%) o los delitos contra la administración pública (3,5%) (La Rota, Miguel y Bernal, Carolina. 2014. *Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. CEJA-JSCA, Bogotá, p. 34-38). En el mismo sentido, de acuerdo con un estudio de Barreto Nieto sobre el funcionamiento del sistema penal acusatorio en el periodo enero de 2005 y mayo de 2008, el promedio de imputación de las noticias criminales que ingresan a la Fiscalía es de 9,8 %, contando los casos relacionados con delitos querellables. Este estudio demostró que aunque los casos con captura en flagrancia solamente representan el 10,2% del total de las noticias criminales recibidas por la Fiscalía, producen el 76% de las imputaciones totales formuladas ante el juez de garantías, y el 78% de las sentencias totales emitidas por los jueces de conocimiento (Barreto, Luis Hernando y Sneider Rivera. 2009. *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Interior de Justicia).

Handwritten signature



Hoja No. 12. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

noticias criminales, puede producir resultados inequitativos en términos del goce efectivo de los derechos sustanciales de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como del derecho de los investigados a ser procesados en un plazo razonable y del derecho a la verdad de la sociedad en su conjunto⁵.

La atención de denuncias de la misma forma y por orden de llegada, sin tener en cuenta circunstancias materiales relevantes de cada caso, también está relacionada con que, a pesar del avance que representó la Directiva 01 de 2012 en términos de proponer una política articulada que definiera los lineamientos generales de priorización, el enfoque específico de ésta en la investigación de la criminalidad organizada y el tratamiento de casos vinculados al conflicto armado, resultó insuficiente para que la adopción de criterios de priorización permeara todas las dependencias de la FGN y permitiera una aproximación estratégica a toda la carga de trabajo, sobre todo en lo que respecta a la carga de trabajo de las Direcciones Seccionales. Estas reciben muchos de los casos de flagrancias y aunque para estos se presentan cifras importantes en términos de salidas, las Direcciones Seccionales encuentran dificultades para tener resultados efectivos en casos de mayor gravedad e importancia donde no existe sindicado conocido y se requieren técnicas analíticas e investigativas más sofisticadas. Una política de priorización integral permite reasignar recursos humanos y técnicos para que la investigación de casos difíciles y de alto impacto recibiera una atención más adecuada.

Además de lo anterior, en parte de la entidad se observa la falta de apropiación de los criterios de priorización por parte de algunos fiscales e investigadores. Esto ha llevado a que, en algunas dependencias persistan prácticas administrativas de priorización no reguladas formalmente, caracterizadas por (i) su falta de transparencia; (ii) estar desarticuladas; (iii) carecer de controles efectivos, y (iv) no estar vinculadas con la ejecución de una estrategia integral de investigación. A pesar de los avances de la Directiva 01, en algunas dependencias se sigue presentando una atención diferenciada entre las peticiones ciudadanas de justicia, sin que exista una justificación racional y legítima para ello.

Como se puede ver en los anexos 2(I)(B) y (E), el modelo de investigación enfocado a la resolución del caso a caso, sin considerar los fenómenos criminales que se pretende combatir, es contrario a las buenas prácticas y tendencias en materia de persecución penal que han desarrollado otros países en la región –ver particularmente los casos de Guatemala y Chile. Estas experiencias demuestran que la aproximación a la investigación caso por caso, sin tener

⁵ A finales de 2012, en un proyecto adelantado por la Universidad de los Andes para la Fiscalía General de la Nación, se encontró que existe un serio problema con la recepción de denuncias, ya que para los funcionarios de la entidad: "(...) no existen filtros que permitan asignarlas correctamente, lo que acarrea la pérdida de tiempo y esfuerzos en procesos que están mal direccionados". Frente a la atención al usuario, el proyecto encontró que (i) no existe claridad sobre el punto de atención al cual se deben dirigir los usuarios para presentar sus denuncias; (ii) las personas encargadas de atender al público no cuentan con la capacitación necesaria, y (iii) existen otros casos en donde los ciudadanos ni siquiera llegan a ser atendidos debido a la congestión y la falta de orden en el proceso. Por otro lado, en lo que se refiere a la asignación de casos a los fiscales el proyecto encontró que no existen criterios claros y los casos son entregados a los fiscales de acuerdo con la cantidad de procesos que tenga cada fiscal y el número de casos atendidos en el mes (Universidad de los Andes. 2013. *Conversaciones para la acción: Prestación efectiva del objeto misional de la FGN*. Documento 3. Guía de necesidades, tercera versión, Bogotá: Universidad de los Andes).

GUM



Hoja No. 13. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

en cuenta criterios de asociación y priorización, no considera otros objetivos sociales que debe cumplir la persecución penal, como el manejo coherente y razonable de los recursos del Estado, el mejoramiento de la confianza del público en las instituciones del sistema de justicia penal, y la prevención del delito, entre otras⁶.

Por último, la atención de denuncias por orden de llegada y de manera aislada incide en que las investigaciones se continúen realizando de forma desarticulada. Esto impide optimizar el uso de la información disponible y dificulta la comprensión de fenómenos criminales complejos redundando en la ineficacia de la investigación respecto de casos difíciles que además generan un impacto alto en la ciudadanía. Esto ha producido que, en casos puntuales: (i) una misma estructura criminal sea investigada por diversas direcciones nacionales y seccionales sin que estén articuladas sus respuestas, (ii) casos que se encuentran relacionados entre sí y que podrían constituir una misma situación delictiva sean tratados por diferentes despachos de la FGN que no comparten información, (iii) idénticas conductas delictivas reciban un trato distinto en las distintas fiscalías delegadas, y (iv) un mismo supuesto fáctico sea investigado por, al menos, dos fiscalías delegadas, con resultados contradictorios.

Para afrontar esto último, la delimitación de situaciones, así como la investigación especializada de fenómenos criminales con un enfoque de investigación en contexto, son metodologías que se han ido implementando por parte de la FGN para posibilitar la asociación de casos y facilitar el trabajo en equipo entre funcionarios de diferentes dependencias. Sin embargo, es necesario precisar el contenido y el paso a paso de estas metodologías de trabajo, para desarrollarlas de manera integral en un mayor número de dependencias y que permeen toda la actividad misional de la FGN.

(ii) Ineficacia de la investigación penal de organizaciones criminales y bajos resultados en relación con su desarticulación. La Directiva 01 de 2012 impulsó varias buenas prácticas en el desarrollo de un enfoque analítico de la investigación criminal. Pero algunas de las acciones de la FGN siguen sin enfocarse de manera efectiva en la identificación de patrones que permitan caracterizar organizaciones y redes criminales, para judicializar a los individuos que cumplan funciones importantes en dichas estructuras y lograr su desmantelamiento definitivo.

Como se puede deducir de las falencias del modelo de atención de denuncias descrito en el acápite anterior, éstas también están relacionadas con la dificultad de develar la conformación de estructuras criminales, comprender las verdaderas dimensiones socio-políticas de los fenómenos de delincuencia organizada, y determinar prácticas y patrones discriminatorios inmersos en distintos contextos de criminalidad. En efecto, ha sido muy difícil focalizar la actividad investigativa de estructuras criminales, en los responsables cuya participación en los hechos y/o cuyo rol permita caracterizarlas de mejor manera y desvertebrarlas. En este mismo sentido, además de la relación entre las falencias derivadas del modelo de atención de denuncias y las dificultades que se presentan en la investigación de la criminalidad

⁶ Baytelman, Andres. Hacia un cambio de paradigma de los Ministerios Públicos Fiscales en América Latina. Chile. 2011.

Sanjiv



Hoja No. 14. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

organizada, asociada y no relacionada al conflicto armado, de manera agregada es posible identificar fallas específicas respecto de la falta de implementación de metodologías de investigación y de análisis, así como de tecnologías de análisis de información, que permitan enfocar de mejor manera la investigación en el desmantelamiento de estructuras criminales, especialmente las más complejas.

Respecto de la falta de disponibilidad e implementación de metodologías de análisis e investigación especializada, se reconoce el esfuerzo de capacitación a funcionarios que se ha hecho en los últimos años. No obstante, siguen existiendo dependencias en las cuales no se cuenta con investigadores expertos en estrategias de análisis para la investigación criminal y en otras especialidades determinantes para adelantar con éxito investigaciones focalizadas en crimen organizado. Adicionalmente, esta falencia está acompañada por la falta de trabajo interdisciplinario al interior de la entidad. No basta con disponer de metodologías de análisis e investigación especializadas, sino que su uso debe contribuir de manera decisiva al ejercicio de la acción penal por parte de los fiscales delegados. Actualmente, es necesario seguir trabajando de la mano de otras disciplinas, de modo que estas permeen la elaboración de los programas metodológicos, así como el recaudo de elementos materiales probatorios y evidencia física⁷.

Finalmente, muchas de las metodologías de análisis e investigación especializada disponibles para enfrentar las diferentes formas del crimen organizado requieren de plataformas tecnológicas robustas que permitan procesar un gran número de fuentes y de información. La falta de articulación entre dependencias ha permeado la adquisición de software de análisis de diferentes calidades e incompatibles entre sí, por lo que actualmente no se cuenta con las soluciones tecnológicas para emplear las metodologías referenciadas. El proyecto para implementar una Plataforma de Análisis para la Investigación Penal que cumpla con los requerimientos de especialización que tiene la Fiscalía ya está en curso y se espera que en un futuro cercano se pueda contar con esta herramienta.

(iii) *Ineficacia de la investigación penal en procesos relacionados con el conflicto armado, para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.* A partir de la expedición de la Ley 975 de 2005 y de los hechos confesados por los postulados a la Ley de Justicia y Paz⁸, la gestión de la FGN no ha sido lo suficientemente efectiva en la judicialización de los hechos relacionados con el conflicto armado debido a la dificultad de lograr investigaciones judiciales totalmente integrales que partan de análisis

⁷ Al respecto, la Comisión Asesora de Política Criminal en su Informe final recomienda que la Fiscalía aplique metodologías más allá de un análisis jurídico. Para ello recomienda hacer uso de la estrategia criminalística, la coordinación entre diferentes grupos de trabajo, el análisis de patrones entre casos, y el estudio de pruebas técnicas.

⁸ En la actualidad, el total de postulados de Justicia y Paz entre 2006 y lo que va de 2014 es de 5.006; han sido confesados 49.036 hechos, y se han relacionado 73.440 víctimas. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, sólo se ha logrado obtener sentencia para 37 postulados (0,74% del total), en relación con 766 hechos (1,56%) y 3.379 víctimas (4,60%). Para profundizar en el diagnóstico de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz ver adicionalmente: Garzón, Baltasar (Coo). 2011. *Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la justicia transicional en Colombia*. Organización de los Estados Americanos. Bogotá; López, Claudia. 2012. *Selección y priorización de delitos como estrategia de investigación en la justicia transicional*. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 42, No. 117; Seils, Paul. 2012. *Propuesta de criterios de selección y priorización para la ley de Justicia y Paz en Colombia*. ICTJ.



0002

Hoja No. 15. Directiva No. _____ "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

interdisciplinarios de los contextos en los que ocurrieron. La falta de integralidad de la investigación ha estado asociada a la necesidad de judicializar todos los hechos y todos los postulados de manera homogénea sin tener en cuenta el funcionamiento de las estructuras criminales que intervinieron en los hechos, ni los planes y patrones que permiten asociar y de esta manera denunciar el porqué de la victimización.

En este sentido, se expidió la Ley 1592 de 2012 que modifica la Ley 975 de 2005 e introduce criterios de priorización para ejercer la acción penal en los casos de los postulados a la Ley de Justicia y Paz. En estos casos la aplicación de los criterios de priorización debe ir acompañada de la construcción de patrones de macrocriminalidad de manera tal que, como lo estableció el Tribunal del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, los procesos judiciales que se inician alrededor de la comisión de estos crímenes no tienen como objetivo establecer cuáles fueron las circunstancias fácticas de hechos separados, sino determinar cuál es la relación entre los mismos, en términos de actores y políticas de sistematicidad, reconociendo su complejidad y la necesidad de adoptar enfoques especializados e interdisciplinarios que permitan narrar su lógica y las estructuras que los respaldan⁹.

(iv) *Imposibilidad de garantizar de manera efectiva el derecho de igualdad material de las personas afectadas por actos criminales.* Teniendo en cuenta las situaciones de desigualdad que caracterizan el territorio colombiano, y patrones históricos, sociales y culturales de discriminación que permean gran parte del contexto de nuestro país, es claro que, debido a factores territoriales, sociales, personales, culturales, económicos, políticos, históricos, etc., (1) el impacto de un delito puede ser distinto de acuerdo con ciertas condiciones particulares de vulnerabilidad que se presentan en algunos casos específicos, y (2) las personas afectadas por un acto criminal no cuentan con las mismas capacidades para hacer valer sus derechos y, en el caso particular, acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia¹⁰. Teniendo en cuenta lo anterior, se adoptó la Política de Igualdad y No Discriminación de la FGN¹¹. No obstante, a pesar de los avances que se han presentado en esa materia, aún no se ha logrado consolidar totalmente una política transversal con enfoque diferencial y territorial que responda de manera adecuada a las distintas demandas de justicia que presenta la ciudadanía.

(v) *Falencias asociadas a la falta de diagnósticos y de evaluación en la implementación de políticas públicas y proyectos nuevos.* A lo largo de la historia institucional de la FGN se han identificado una serie de falencias que se relacionan con la forma como se han implementado

⁹ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 29 de septiembre de 2014 contra Guillermo Pérez Alzate y otros, radicación 110016000253200680450. p. 370. Al respecto, también se pueden ver las sentencias del 31 de octubre de 2014 contra Salvatore Mancuso Gómez y otros, radicación 11001600253200680008 N.I. 1821, y del 28 de noviembre de 2014, contra Salvatore Mancuso Gómez y otros.

¹⁰ Para profundizar en este diagnóstico, ver: Fiscalía General de la Nación. 2012. *Política de igualdad y no discriminación de la Fiscalía General de la Nación*. Legis S.A., Bogotá; Defensoría del Pueblo y ONU Mujeres. 2011. *El conflicto golpea pero golpea distinto*. Bogotá; ONU Mujeres. 2012. *¿Reparar lo irreparable? Violencia sexual en el conflicto armado colombiano*. Bogotá; Fondo de las Naciones Unidas y España para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2012. *Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia*. Programa Integral Contra Violencias de Género. Bogotá.

¹¹ Resoluciones 00368 y 00450 de 2012.

[Handwritten signature]



Hoja No. 16. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

nuevos proyectos y programas para mejorar elementos de la investigación penal. Estas falencias se refieren a por lo menos los siguientes factores: (i) la ausencia de objetivos estratégicos claros; (ii) la inexistencia de criterios preestablecidos para la toma de decisiones y la asignación de recursos; (iii) la falta de elementos técnicos de juicio para implementar las diferentes reformas, proyectos y programas, teniendo en cuenta los recursos necesarios para ello; (iv) la poca previsión acerca del recurso humano y las necesidades logísticas requeridas para cada actividad, y (iv) la falta de técnicas de evaluación sistemáticas para analizar las reformas, proyectos y programas implementados. Estos factores tienen en común la ausencia de una proyección completa e integral de diseño de política pública. Además, existe una desarticulación entre la evaluación cotidiana de los fiscales e investigadores y los objetivos estratégicos de la FGN. Los sistemas de evaluación de los fiscales, soportados en casos individuales e indicadores cuantitativos contruidos a partir del modelo de gestión descrito en el primer grupo de falencias, conducen a resultados perversos como la atención prioritaria a los procesos que se consideran más fáciles, y la imposibilidad de que la Fiscalía alcance sus objetivos globales y estratégicos¹².

La Directiva 01 de 2012 constituyó el primer paso en la adopción de criterios de priorización que permitieran racionalizar el uso de recursos y focalizar la investigación para combatir las diferentes formas de crimen organizado. Sin embargo, en su implementación se ha evidenciado que es necesario reajustar todo el ciclo de la política de priorización para que se puedan supervisar y evaluar todas las decisiones de priorización tomadas.

A la vez, el proceso de reestructuración y modernización de la Fiscalía respondió a las falencias descritas creando una serie de dependencias estratégicas y de articulación al nivel nacional, encargadas de formular las iniciativas de la FGN con base en consideraciones analíticas, fundamentadas en evidencia empírica, y apoyadas en herramientas de análisis de política pública y gestión pública. Fruto de dicho esfuerzo, han sido formuladas múltiples directivas y resoluciones, que como la presente, buscan gestionar la entidad de manera más técnica y profesional.

Como parte de este esfuerzo, se expidió la Resolución 0-1343 de 2014 con el objetivo de conformar el Comité Nacional y los Comités Seccionales de Priorización. También esta resolución distinguió las etapas de seguimiento y evaluación de la política estableciendo sus responsables de manera clara. Con esta Directiva se pretende profundizar en el ciclo de la

¹² De acuerdo con el análisis realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA una de las principales falencias derivadas de este problema es la falta de incentivos para que los funcionarios sean eficientes, así como de medidas para reaccionar frente aquellos funcionarios que no realizan bien su trabajo (Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2010. *Persecución de delitos complejos*. Capacidades de los sistemas penales en América Latina. Santiago de Chile: CEJA). En este sentido, un informe publicado por Dejusticia en el año 2010 resalta los problemas con los indicadores de resultado, concluyendo que estos indicadores generan estímulos perversos que no toman en consideración la calidad o la complejidad de las investigaciones o de las providencias proferidas (Dejusticia. *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados*. Bogotá, 2010).

AMC



Hoja No. 17. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

política de priorización, desarrollando las etapas de formulación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación.

III. DEFINICIÓN Y FINES DE LA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN

Teniendo en cuenta los avances en la adopción de los criterios de priorización dispuestos en la Directiva 01 de 2012, así como las necesidades identificadas para ampliar su aplicación entre los fiscales e investigadores de todas las especialidades y competencias, la FGN entiende por *priorización* una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la Fiscalía, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción de dominio. Así, la priorización está orientada al desarrollo e implementación de herramientas que permitan garantizar de manera más efectiva y eficiente el derecho fundamental de todos los ciudadanos de acceder a la administración de justicia.

En este orden de ideas, y en concordancia con la Resolución 0-1343 de 2014 "por medio de la cual se crean y reglamentan el Comité Nacional y los Comités Seccionales de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación", la política de priorización permea la toma de decisiones en la actividad cotidiana de la FGN respecto del manejo estratégico de todo el inventario y del flujo de casos. Por eso, no sólo se traduce en el establecimiento de un orden de atención a las situaciones o casos concretos, sino que además incluye el uso de diversas herramientas de gestión administrativa y de investigación criminal (como podrían ser destinar un número más alto de funcionarios o mayores herramientas de trabajo para la resolución de unas situaciones o casos frente a otros; ajustar el tipo de respuesta a las particularidades de cierta situación o caso; aplicar herramientas analíticas en el trámite, la investigación y la judicialización de situaciones o casos; focalizar esfuerzos en ciertos casos o hechos delictivos, y/o focalizar esfuerzos en la investigación o judicialización de algunas de las personas presuntamente responsables). Vista así, y teniendo en cuenta la necesidad de superar las falencias descritas en el capítulo anterior, la política de priorización busca alcanzar los siguientes fines:

- Administrar justicia con eficacia y transparencia hacia la ciudadanía, aplicando herramientas analíticas de gestión y de investigación que permitan el *uso adecuado y eficiente de los recursos* humanos, administrativos, económicos y logísticos.
- Modernizar y fortalecer el *análisis y la especialización* de la investigación penal y del ejercicio de la acción de extinción del derecho de dominio, de tal manera que se incremente la capacidad de la Fiscalía para discernir el impacto de los fenómenos criminales y su judicialización, así como la dificultad de investigarlos y procesarlos con éxito.

AW



Hoja No. 18. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

- Adelantar investigaciones integrales con *enfoque diferencial* de género, étnico, etario, racial, diversidad sexual, situación de discapacidad, entre otras, de tal manera que se haga efectivo el derecho a la igualdad, tomando en cuenta las características diferenciadoras entre las víctimas y reconociendo que el impacto de las conductas delictivas, así como su investigación y judicialización, tienen efectos diversos entre las víctimas de acuerdo con sus contextos socio culturales. Igualmente, adelantar investigaciones con *enfoque territorial*, que tengan en cuenta las condiciones particulares de las situaciones y casos focalizados, enfatizando en el impacto que la judicialización tendría en las comunidades locales.
- Focalizar el trabajo de la FGN en la investigación y judicialización de estructuras criminales, a través de estrategias de investigación analítica en contexto, que permitan caracterizar las estructuras, judicializar a los individuos responsables que cumplan funciones importantes y extinguir el derecho de dominio de sus bienes, para su desmantelamiento definitivo.
- Contribuir a la garantía de la *seguridad ciudadana*, a través de investigaciones estratégicas enfocadas en la identificación de patrones y prácticas criminales, que permitan la judicialización efectiva de las organizaciones criminales que más afectan a la ciudadanía y la extinción del derecho de dominio de sus bienes.
- Contribuir a la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas en el marco de procesos de *justicia transicional*¹³, a través de investigaciones judiciales integrales que partan del análisis de los diferentes contextos del conflicto armado.

IV. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN: JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y JUSTICIA TRANSICIONAL

Los anexos 1¹⁴ y 2¹⁵ desarrollan los elementos de derecho constitucional e internacional que sustentan el desarrollo de la política de priorización. Con base en ese análisis, y teniendo en cuenta la definición y los fines expuestos en el capítulo III, en este se describe cómo la

¹³ Para este fin, es importante tener en cuenta los derechos y garantías desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia C-579/13: "(i) transparencia del proceso de selección y priorización, (ii) una investigación seria, imparcial, efectiva, cumplida en un plazo razonable y con su participación, (iii) la existencia de un recurso para impugnar la decisión sobre la selección y priorización de su caso, (iv) asesoría especializada, (v) su derecho a la verdad, el cual en el evento de que su caso no haya sido priorizado se deberá garantizar a través mecanismos judiciales no penales y extrajudiciales, (vi) su derecho a la reparación, (vii) su derecho a conocer dónde se encuentran los restos de sus familiares".

¹⁴ El anexo 1 contiene los fundamentos de derecho constitucional y de derecho internacional que sustentan el diseño de una política de priorización en la Fiscalía General de la Nación.

¹⁵ El anexo 2 contiene un análisis comparado de prácticas de priorización desarrolladas por otros países y por tribunales penales internacionales, que resultan ilustrativas para el desarrollo de la política de priorización.

Handwritten signature



Hoja No. 19. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

política de priorización aplica tanto para procesos de justicia penal ordinaria y de extinción del derecho de dominio, como para procesos de justicia transicional¹⁶.

En el desarrollo de la actividad cotidiana de la Fiscalía, la política de priorización se fundamenta en (i) el deber constitucional de proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia (artículo 2º de la Constitución – CP/91–); (ii) el principio de igualdad y el deber de adoptar enfoques diferenciales a favor de grupos sociales discriminados o marginados (artículo 13 de la CP/91); (iii) el derecho fundamental de acceso a la justicia (artículo 229 de la CP/91), y (iv) los principios que rigen la administración pública (artículo 209 de la CP/91) –Ver anexo 1(I)–.

En este sentido, la labor de la FGN se enmarca en el desarrollo de dos pilares fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en la Constitución: el deber constitucional de proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades de todas las personas, y el derecho fundamental de todo ciudadano de acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia. En concordancia, la Corte Constitucional ha desarrollado el acceso a la justicia como un derecho complejo que, por una parte, es un derecho fundamental que forma parte del núcleo esencial del debido proceso y es de exigibilidad inmediata¹⁷. Y, por otra parte, se trata de un servicio público a cargo del Estado, que tiene una faceta prestacional cuyo cumplimiento es de carácter programático¹⁸.

De este modo, la política de priorización se orienta al desarrollo coherente de una política criminal que, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y capacidad institucional que existen para enfrentar de manera adecuada todos los delitos que se presentan en el país –y que caracterizan cualquier iniciativa pública–, reconoce la necesidad de establecer una estrategia clara, razonable y transparente que permita asegurar la eficacia, celeridad, igualdad e imparcialidad de la administración de justicia, en lo que se refiere al procesamiento de conductas penales y al ejercicio de la acción de extinción del derecho de dominio, y de esta manera asegurar el derecho fundamental de todo ciudadano de acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia.

En consonancia con lo anterior y desarrollando el derecho a la igualdad, la Corte Constitucional ha distinguido entre un trato discriminatorio y uno diferenciado¹⁹. Respecto del acceso a la administración de justicia esta distinción establece el deber de la FGN de adoptar instrumentos de política criminal que permitan acordar un trato diferente entre demandas de justicia distintas. No todos los delitos presentan el mismo impacto social, gravedad o relevancia, ni todos los reclamantes de justicia se encuentran en la misma posición. En este sentido, se destaca el desarrollo que ha hecho la Corte de la obligación de

¹⁶ Inclusive puede afirmarse que, en la medida en que la priorización permite la aproximación estratégica a toda la carga de trabajo también aplica a los procesos de extinción de dominio que adelanta la Fiscalía.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencias T-006/92, C-059/93, T-538/94, C-037/96, C-215/99 y C-1195/01, entre otras.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencias C-351/94, C-652/97, C-1195/01 y C-579/13, entre otras.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-330/93. Reiterada, entre otras, en la T-670/99.



Hoja No. 20. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

adoptar un enfoque diferencial en el diseño e implementación de una política pública, a partir de una lectura garantista de los incisos 2° y 3° del artículo 13 de la Constitución.

De esta forma, la política de priorización, en la medida en que se orienta a garantizar la coherencia de la política criminal y asegurar el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, debe permear toda la actividad misional de la FGN.

Ahora, adicional a lo anterior, resulta relevante e ilustrativo establecer que este tipo de prácticas han sido implementadas en otros países como estrategias de gestión para lograr una mayor efectividad de la función investigativa del Estado. Como se puede ver en el anexo 2(I), países como Estados Unidos, Chile, Canadá, Guatemala y Reino Unido han adoptado criterios prácticos para gestionar y hacer más efectiva y eficiente la investigación penal de cualquier delito. En tal sentido, en primer lugar, se destaca que en los distintos sistemas estudiados, para iniciar o priorizar la investigación penal de una situación o caso, se atiende a consideraciones de orden práctico, como la evidencia disponible, la dificultad de adelantar la investigación de manera efectiva, etc. En segundo lugar, los distintos criterios que se tienen en cuenta para focalizar los esfuerzos de la investigación penal en los sistemas analizados se orientan a evaluar el impacto de los actos criminales, teniendo en cuenta, tanto la gravedad de los hechos como la importancia de su judicialización. En tercer lugar, en los distintos sistemas jurídicos domésticos los criterios de priorización se aplican a toda la carga de trabajo, desde los casos de criminalidad común hasta los de criminalidad organizada. Y, en cuarto lugar, estos criterios en la mayoría de casos se aplican y desarrollan en relación con una política criminal claramente establecida por consejos y comités del orden nacional y territorial.

Asimismo, a nivel internacional se ha destacado la importancia de desarrollar criterios y estrategias de priorización para investigar de manera efectiva *situaciones complejas de graves violaciones de derechos humanos*. Como se puede ver de manera más amplia en los anexos 1(II) y 2(II), la mayoría de tribunales penales internacionales establecidos para procesar situaciones de graves violaciones de derechos humanos han adoptado de manera explícita estrategias de priorización e, incluso, de selección. Así, debido a la gran cantidad de actos criminales cometidos en Sierra Leona, Camboya, la antigua Yugoslavia y Ruanda, los estatutos de los tribunales ad hoc conformados para investigar y juzgar las graves violaciones a los derechos humanos ocurridos en estas regiones han previsto la necesidad de enfocar sus esfuerzos en el procesamiento penal de ciertos hechos y responsables. Este mismo enfoque fue adoptado en el Estatuto de Roma que, de acuerdo con una lectura armónica de los artículos 1°, 5.1, 16, 17.1(b) y 53.1(e), permite que la función de la Corte Penal Internacional (CPI) se enfoque de manera estratégica, orientándose al procesamiento de los delitos más graves y al juzgamiento de sus máximos responsables.

Por su parte, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, si bien no se han desarrollado de manera explícita estrategias de priorización, se ha dejado la puerta abierta a su adopción para lograr una protección más efectiva de los derechos de acceso a la justicia de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Como se desarrolla de manera



0002

Hoja No. 21. Directiva No. _____ "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

concreta en el anexo 1(II)(A)(1), de una lectura integrada de los artículos 1.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) identificó el deber general de los estados parte de garantizar recursos efectivos para investigar cualquier acto que atente contra los derechos humanos. Sin embargo, la Corte IDH ha sido clara en plantear que dichas obligaciones no se pueden entender de manera absoluta y, en consecuencia, ha abierto la posibilidad de desarrollar distintas estrategias, como sería la priorización, para garantizar de manera razonable el derecho a una protección judicial efectiva. Incluso, reiterando que la política de priorización no implica selección de casos ni renuncia a la acción penal de graves violaciones de derechos humanos, para el análisis del plazo razonable en que debe ser adelantada una investigación, la Corte IDH se ha referido al tratamiento diferenciado en la judicialización de los casos dependiendo de su complejidad²⁰.

De manera adicional, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha planteado la necesidad de contar con un plan estratégico para asegurar el éxito de las actuaciones judiciales en situaciones de conflicto armado y de graves violaciones de derechos humanos, teniendo en cuenta dos problemas principales: "[i] se ha cometido un gran número de crímenes y sólo será posible investigar un número reducido de ellos, y [ii] en los crímenes pueden haber estado involucrados cientos o miles de personas y no es posible enjuiciarlas a todas"²¹. En atención a esto, se deben tomar decisiones respecto de "qué crímenes y qué presuntos autores serán investigados"²². Así, la estrategia de priorización también adquiere relevancia en contextos de conflicto armado y de graves violaciones a los derechos humanos, para enfocar los esfuerzos investigativos de manera más efectiva frente a situaciones de criminalidad masiva, apuntando a una investigación interdisciplinaria orientada a la comprensión de crímenes de sistema.

Finalmente, las estrategias de priorización adquieren particular relevancia en *procesos de transición* para poner fin a situaciones de conflicto y pasar de manera adecuada a situaciones de paz. Al respecto, como se puede observar en el anexo 1 (I)(E), la Corte Constitucional en la sentencia C-579 de 2013 se refirió a la importancia de ponderar distintos valores constitucionales, entre los que se destacan particularmente la paz y la justicia. Al analizar el Acto Legislativo 01 de 2012, la Corte se refirió explícitamente a la facultad del Fiscal General de la Nación de plantear criterios de priorización para enfrentar contextos de violencia y violación de derechos humanos, de modo que se creen "herramientas que permit[an] clasificar los casos que merecen acudir primero ante el sistema judicial" (C-579/13), sin que esto implique "*per se* que no se seleccionen otros casos, de ahí que se distinga entre selección y priorización" (C-579/13).

²⁰ Ver, entre otros, los casos: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Moiwana v. Surinam*, sentencia de fondo del 15 de junio de 2005, para. 160; *Caso de la Masacre de Mapiripán v. Colombia*, sentencia de fondo del 15 de septiembre de 2005, para. 217 y ss; *Caso de las Masacres de Ituango v. Colombia*, sentencia de fondo del 1 de julio del 2006, para. 289.

²¹ OACNUDH. "Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Iniciativas de enjuiciamiento". Nueva York y Ginebra, 2006. *Ibíd.* p. 5.

²² *Ibíd.* p. 6.

Handwritten signature



Hoja No. 22. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Esta sentencia indica que "[l]a búsqueda de la paz, estable y duradera, permite adoptar medidas en un marco de justicia transicional como los mecanismos de selección y priorización". La justicia transicional, sin desconocer el pilar fundamental de la garantía de los derechos humanos, "es una forma especial de articulación de diversos mecanismos para salvaguardar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición en situaciones de violaciones masivas a los DH o al DIH que requieren de la aplicación de criterios especiales" (C-579/13). Más allá del argumento práctico de la priorización como un mecanismo de política pública para la mayor efectividad de la función investigativa de la FGN en contextos de justicia transicional, la búsqueda de la paz obliga a hacer una ponderación entre la paz, como valor constitucional, como derecho y deber ciudadano, y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Producto de esa ponderación, la estrategia de priorización en el desarrollo de procesos transicionales adquiere una justificación y una fundamentación mayor, como mecanismo adecuado para lograr una transición efectiva a situaciones de paz.

En el mismo sentido, como se desarrolla con mayor profundidad en el anexo 1(II)(A)(1), se destaca el estudio realizado por la Corte IDH en el caso de las Masacres de El Mozote y lugares aledaños v. El Salvador y en el voto concurrente del magistrado Diego García-Sayán (al que se adhirieron otros cuatro de los siete jueces), en relación con el análisis que se debe hacer del derecho a la justicia y de las obligaciones que se derivan para los estados, en contextos de transición para la terminación negociada de un conflicto armado interno.

En esta sentencia, la Corte IDH se pronunció por primera vez en relación con el deber de investigar hechos cometidos en un conflicto armado interno, en el marco de un proceso transicional y de negociación para alcanzar la paz. Si bien la Corte IDH condenó a El Salvador, planteó la necesidad de hacer un análisis particular de las obligaciones de cada Estado en situaciones de transición. Y, atendiendo al contexto particular que se presentaba en el caso de un proceso de negociación para la terminación del conflicto, distinguió entre el deber del Estado salvadoreño de investigar y sancionar "al menos" las graves violaciones de derechos humanos, y el hecho de dejar impunes la "totalidad" de las violaciones cometidas durante el conflicto armado. Con esto, la Corte IDH se refirió a las obligaciones en materia de justicia de los Estados parte de la CADH en procesos transicionales de terminación de un conflicto armado interno por vía negociada, de investigar y sancionar a través de actuaciones ejemplarizantes, cuando menos, las graves violaciones de derechos humanos de modo tal que éstas no quedaran impunes y se evitara su repetición.

De este modo, en casos de justicia transicional, la Corte IDH resaltó la necesidad de hacer un análisis especial de las obligaciones que se derivan de la CADH en materia de justicia. Adicionalmente, desarrollando lo anterior, a través de su voto concurrente cinco de los siete jueces profundizaron en la importancia de hacer una ponderación de los derechos que se derivan de la CADH, en relación con el valor de la paz. En virtud de ello, a través de dicho voto concurrente, la mayoría de los jueces de la Corte IDH plantearon de manera explícita la posibilidad de adoptar estrategias de priorización y de actuar de manera diferenciada de acuerdo con los grados de responsabilidad, para juzgar de manera efectiva los crímenes



Hoja No. 23. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

cometidos en contextos de violencia generalizada y adoptar mecanismos efectivos que permitan una transición adecuada y la consecución de la paz.

En consecuencia, la política de priorización permea *toda la actividad misional* que realiza la FGN, en cumplimiento de sus competencias legales y constitucionales; involucra tanto las actividades de investigación, como las de análisis y judicialización en materia penal y en el ejercicio de la acción de extinción de dominio. Como se desarrolla con mayor profundidad y detalle en los anexos, la estrategia de priorización se sustenta tanto en fundamentos de derecho constitucional como en instrumentos de derecho internacional. Y, en atención a eso, aplica tanto para las investigaciones de delitos comunes que realiza cotidianamente la Fiscalía, como en el ámbito de la persecución penal de graves violaciones a los derechos humanos, así como en procesos especiales de transición de situaciones de conflicto a etapas de paz y reconciliación.

V. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

La priorización entendida como una técnica de gestión estratégica de toda la carga de trabajo de la Fiscalía, que a su vez permea procesos de justicia ordinaria y transicional, requiere de una serie de criterios comunes que permiten la toma de decisiones al interior de la entidad. En este sentido, los criterios de priorización actúan como parámetros lógicos que sirven para focalizar la acción investigativa de la FGN hacia determinados fenómenos, situaciones y casos, con el fin de asegurar una mayor efectividad de su trabajo investigativo y un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, administrativos, económicos y logísticos. La comprensión de estos criterios y su aplicación de manera homogénea permite que la toma de decisiones de priorización pueda ser descentralizada.

A continuación se presentan los criterios de priorización, se describe su alcance y se explica cómo deben ponderarse.

A. Contenido y alcance de los criterios

De acuerdo con la Directiva 01 de 2012, la FGN adoptó criterios de priorización –objetivo, subjetivo y complementarios– que deben ser entendidos y aplicados de manera articulada. Estos se orientan a valorar el *impacto* y la *dificultad* de adelantar la investigación y judicialización de los distintos hechos criminales objeto de la actividad investigativa de la Fiscalía, teniendo en cuenta los contextos sociales, económicos y territoriales en los que se desarrolla la acción penal. Para cumplir con este propósito, el análisis de los criterios se sirve de una serie de variables observables en la caracterización de los fenómenos criminales, del contexto en el que se desarrolla la acción penal, de los efectos que produce su judicialización y de la carga concreta de trabajo de cada una de las dependencias de la FGN y de sus funcionarios. Frente a la ciudadanía, se comportan como elementos de juicio transparentes para tener en cuenta al momento de evaluar si la política de priorización se aplica de manera coherente con la finalidad de hacer más eficiente y efectiva la administración de justicia.

ig



0002

Hoja No. 24. Directiva No. *"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".*

A continuación se presenta la definición de cada criterio y se desarrollan algunas herramientas que permiten una mejor aplicación de estos. No obstante, es importante aclarar que el análisis de los criterios y de dichos componentes puede variar de acuerdo con los fenómenos criminales que enfrenta cada dependencia. En tal sentido, los elementos de análisis que se plantean no se pueden asumir como una lista completa y taxativa, sino que deben ser entendidos como instrumentos orientadores, cuya aplicación puede variar. De este modo, según el tipo de casos o situaciones que debe manejar cada dependencia en el nivel nacional o seccional, el análisis de los componentes puede excluir algunos de los que se presentan en esta directiva o incluir otros adicionales que no fueron tenidos en cuenta. También, según el análisis de dicha carga puede dársele más peso a uno u otro criterio. Esto implica, por ejemplo, que en ciertas dependencias, como la Dirección Nacional Especializada contra la Corrupción, el elemento de la violencia como modalidad de la ejecución del crimen, puede no ser tan relevante, mientras que el análisis de costos sociales puede ser central para la aplicación del criterio objetivo²³.

1. Criterio objetivo

El criterio objetivo de priorización apunta al examen de las conductas delictivas teniendo en cuenta la *gravedad* de los efectos generados con la ejecución del crimen y la *importancia* de adelantar su investigación y judicialización. En tal sentido, no se trata de realizar un listado de los delitos consagrados en el Código Penal y evaluarlos en abstracto para tener un resultado estándar sobre su priorización, por cuanto aquello podría significar en la práctica una renuncia a la acción penal frente a ciertos tipos penales. Por el contrario, la aplicación del criterio objetivo apunta a un análisis concreto orientado a determinar la gravedad de conductas criminales y la importancia de adelantar su investigación y judicialización efectiva.

Así las cosas, sin que la lista sea exhaustiva, la *gravedad* de los delitos debe valorarse tomando en consideración la afectación de los bienes jurídicos penalmente amparados, a partir del análisis (i) del grado de afectación de derechos fundamentales individuales y/o colectivos; (ii) de la cantidad de víctimas afectadas; (iii) de los costos sociales producidos por los fenómenos criminales y las circunstancias que los determinaron (teniendo en cuenta elementos como los costos económicos; el impacto sobre un grupo o comunidad; la posible extinción de un grupo social, étnico o político; la cuantía del daño generado con la comisión del crimen; el seguimiento o interés que pueda tener sobre un caso o situación otras instancias estatales a nivel interno, tribunales internacionales²⁴ o la opinión pública, entre otros); (iv)

²³ Teniendo en cuenta la naturaleza de esta Directiva que se dirige a toda la FGN, en este aparte se desarrollan los criterios de priorización y sus elementos desde una perspectiva general, a partir de la ponderación entre el impacto y la dificultad. Por tanto, en el proceso de implementación y ejecución de la política se desarrollarán documentos y actividades adicionales a través de los cuales se aterrizarán estos análisis a los procesos que maneja cada dependencia, especialmente desarrollando la aplicación y ponderación de los componentes de cada uno de los criterios de priorización.

²⁴ En este punto, se habla de un "interés" en sentido amplio. En los casos en que un tribunal nacional o internacional dicte órdenes directas a la Fiscalía General de la Nación en relación con la priorización de un caso o situación concreta, es claro que dichas decisiones son vinculantes. En tales casos, la aplicación de los criterios resulta igualmente importante para identificar las actividades concretas de priorización pertinentes para hacer más efectiva y eficiente la acción penal.



Hoja No. 25. Directiva N.º

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

de la modalidad de comisión de los delitos, estudiando entre otras cosas si se identifican actos de violencia o patrones de sistematicidad orientados a asegurar la comisión de los crímenes; (v) del grado de protección dado por el legislador al bien jurídico afectado (teniendo en cuenta las penas establecidas en el Código Penal como referencia indicativa), y (vi) de la frecuencia con que es cometido el delito, por ejemplo, si se trata de actos delictivos reiterados o generalizados. Sin embargo, es importante aclarar que esto último no implica que la comisión de un delito contra una única víctima no pueda ser estimada como grave conforme a las variables de análisis descritas.

Por su parte, la *importancia* de adelantar la investigación y judicialización se refiere, en primer lugar, a la necesidad de tener en cuenta los efectos del procesamiento penal. En tal medida, se debe evaluar (i) si la aplicación de la sanción penal puede llegar a ser innecesaria o desproporcionada, puesto que el acto delictivo concreto ya ha tenido o podría tener una respuesta más adecuada y efectiva en otras instancias distintas al proceso penal, como en la jurisdicción civil o contencioso administrativa, entre otras; (ii) si el ejercicio de la acción penal y la presencia reforzada de la Fiscalía puede contribuir al buen desarrollo de una comunidad o territorio específico, y (iii) si la persecución penal puede tener un efecto positivo sobre la percepción y confianza que tiene la ciudadanía sobre la legitimidad de la administración de justicia. En segundo lugar, se debe analizar la representatividad y capacidad ilustrativa del caso o situación, de modo que se puedan identificar aquellos que por sus características, su investigación y judicialización pueda tener un sentido y un efecto que va más allá del caso concreto. En esa medida, se debe atender (i) la posibilidad de identificar *modus operandi*²⁵, patrones criminales²⁶ y prácticas penalmente relevantes²⁷, para ilustrar un abanico de hechos y conductas que, trascendiendo el caso concreto, den cuenta de dinámicas en las que se enmarca la comisión de crímenes, y (ii) la posibilidad de usar la riqueza didáctica del caso que, por su complejidad o por tener características que se repiten en otros casos, puede generar buenas prácticas de investigación y persecución penal, precedentes jurisprudenciales que promuevan principios y valores fundamentales de justicia, etc.

²⁵ El *modus operandi* se refiere a la forma, los métodos y los medios utilizados por un individuo o por un conjunto de personas para cometer un delito doloso. La identificación y análisis de *modi operandi* similares puede dar lugar a la caracterización de prácticas o patrones criminales, que permitirían la asociación de casos, delimitación de situaciones y la individualización de responsables.

²⁶ El *patrón criminal* es la relación que se puede identificar y establecer entre un conjunto de dos o más delitos, a partir del análisis de elementos como el o los agresores, la(s) víctima(s), los bienes jurídicos y materiales afectados, los lugares de ocurrencia, el *modus operandi*, entre otros. En tal sentido, la identificación de patrones es más que contar y resumir crímenes similares por sus características o su ubicación, así como tampoco se puede reconstruir un patrón a través de una lista o un recuento de todos los delitos dentro de un rango de fechas o de la ubicación de un conjunto de incidentes en un mapa. Un patrón delictual se identifica a través de un proceso analítico deductivo o inductivo que aporta información sustancial a la investigación criminal de casos o situaciones, orientándose a develar políticas, planes y actuaciones de organizaciones criminales, a partir de un análisis en contexto de las dinámicas delictuales.

²⁷ Una *práctica* penalmente relevante es el modo o método de comisión de varios hechos criminales que se identifica a partir del análisis de un conjunto reiterado de conductas criminales de idéntica o análoga naturaleza, que estén conectadas entre sí de manera tal que no puedan ser reducidas a incidentes aislados o excepcionales. La caracterización de una práctica permite identificar el marco fáctico en el que ocurren dichas conductas criminales, inclusive, cuando no se conoce la identidad de los responsables.

AM
gic



Hoja No. 26. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

2. Criterio subjetivo

Para complementar el análisis del impacto de una conducta criminal y de su judicialización efectiva, es necesario estudiar los actores intervinientes. En tal sentido, el criterio subjetivo se refiere a la caracterización de las personas o grupos que realizan o se ven afectados por un fenómeno criminal.

En consonancia con el principio constitucional de igualdad material –que ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional y se estudia en el anexo 1(I)(B)–, el cual implica brindar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales²⁸, es preciso tomar en consideración ciertas calidades particulares de las víctimas, para precisar los efectos generados por un delito determinado, y la relevancia de adelantar su investigación y judicialización. Así, en relación con la caracterización de las *víctimas*, se debe tener en cuenta su cualidad. Para esto, se debe analizar si las víctimas requieren una protección especial o diferencial, debido a que su victimización pudo estar mediada por condiciones particulares de vulnerabilidad. Dicha protección reforzada y enfoque diferencial se debe dar en virtud de la condición de vulnerabilidad que se presenta en un caso concreto. En esa medida, si bien el criterio subjetivo no se debe analizar en términos de categorías abstractas cerradas que aplican de manera automática, es importante tener en cuenta patrones históricos, sociales y culturales de discriminación que se han identificado en razón de aspectos como el origen étnico, el género, la orientación sexual, la edad, la condición de discapacidad, entre otros. Además, se debe estudiar si la victimización pudo estar relacionada con el rol social que cumple la víctima en una determinada comunidad, el cual, se reitera, no está automáticamente dado en virtud de la pertenencia de la víctima a una categoría abstracta cerrada. No obstante, es importante tener en cuenta las afectaciones históricas que han sufrido ciertas figuras políticas, sindicalistas, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes comunitarios, población campesina, servidores públicos, entre otros.

Asimismo, en relación con el *victimario*, es relevante hacer un análisis a partir de cuatro elementos: (i) la existencia de una estructura criminal²⁹ que tenga la capacidad de cometer

²⁸ Al respecto, sobre el principio de igualdad material, se pueden consultar las siguientes sentencias: Corte Constitucional, T-330/93, T-670/99 y C-579/13, entre otras.

²⁹ Las *estructuras criminales* se pueden definir como grupos estructurados conformados por una pluralidad de individuos, que usualmente (i) actúan de manera concertada con el fin de cometer uno o más delitos graves; (ii) se estructuran de manera estable (ya sea de manera vertical u horizontal, rígida o flexible, etc.) para la comisión de delitos graves; (iii) funcionan de acuerdo con una división de tareas que conduce a la especialización de sus integrantes; (iv) gozan de códigos de conducta explícitos o implícitos asumidos por los miembros del grupo, que permiten la coordinación de acciones delictivas; (v) cuentan con sistemas de toma de decisiones (bien sean centralizados o descentralizados); (vi) tienen mecanismos para asegurar el cumplimiento de tales órdenes, y (vii) cuentan con la capacidad y recursos para realizar sus actos ilícitos. De esta forma, el concepto estructuras criminales abarca a los *grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML)*, entendidos como aquellos grupos de guerrilla, autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones (artículo 1º de la Ley 975 de 2005) que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (parágrafo primero del artículo 3 de la Ley 782 de 2002). Asimismo, comprende a las *organizaciones criminales* caracterizadas por: (i) contar con una estructura relativamente sofisticada (lo que supone un nivel de organización suficiente para la comisión de delitos a lo largo del tiempo, de acuerdo con el cual es posible hablar de "empresas criminales" y que por este hecho tienen altas posibilidades de evadir el actuar de la justicia); (ii) su capacidad de impacto sobre la institucionalidad (toda vez que cuenta con recursos suficientes para asegurarse cierto nivel de

[Handwritten signature]



Hoja No. 27. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

más actos delictivos de acuerdo con un plan criminal³⁰ (atendiendo especialmente a la caracterización de la organización y determinando si ésta opera con violencia, si tiene capacidad de captura del aparato estatal, si tiene vocación de continuidad en el tiempo, si tiene control territorial, etc.); (ii) la determinación de los máximos responsables³¹ y de sus colaboradores, para efectos de priorizar el procesamiento de ciertas personas y lograr el desmantelamiento de estructuras criminales; (iii) la responsabilidad de delincuentes no ocasionales que, aunque no actúen en el marco de una estructura criminal, realizan actos criminales de manera reiterada y planificada; y (iv) la participación o colaboración de servidores públicos que, debido a la función que cumplen y a la posición especial de autoridad que ostentan, hayan usado su poder para asegurar la comisión del delito o su ocultamiento.

3. Criterios complementarios

Los criterios complementarios se enfocan en evaluar la dificultad que le representa a la FGN investigar y judicializar de manera efectiva determinadas situaciones y casos. Para ello, se debe hacer un análisis articulado de factibilidad, que se centra en el estudio del caso o situación de acuerdo con las pruebas necesarias para adelantar el proceso penal, y de

penetración en las instituciones del Estado, para cubrir su actividad o para cometer determinados delitos con la aquiescencia de las autoridades estatales); (iii) la vocación de permanencia en el tiempo (la empresa criminal tiene como objetivo realizar actividades delictuales en periodos relativamente extensos); (iv) estar desligadas de la ideología política o de la persecución del poder individualmente considerado (esto, sin perjuicio de que las mencionadas organizaciones busquen tener posiciones de poder, no como un fin sino como un medio para asegurar la continuidad o la impunidad de sus actos); (v) por último, el motivo fundamental del funcionamiento de la actividad organizada es obtener beneficios económicos. Adicionalmente, de manera análoga y paralela pueden presentarse *redes criminales* que, sin una estructura de mando clara y estable, funcionan a partir de relaciones concertadas y coordinadas, que pueden incluir miembros de una o varias estructuras criminales, con el objetivo de cometer actos delictivos. De manera adicional, es importante destacar que estas definiciones son meramente ilustrativas y, bajo ninguna circunstancia, pretenden hacer caracterizaciones cerradas y definitivas. En tal medida, los elementos que acá se destacan no pueden ser entendidos de manera estricta y acumulativa pues es claro que la realidad puede resultar mucho más compleja y, en esa medida, lo que se busca con estas definiciones es mejorar la comprensión de fenómenos criminales complejos, antes que limitar la capacidad y libertad de actuación de la Fiscalía General de la Nación.

³⁰ Para comprender e identificar una estructura o una red criminal, es fundamental identificar el *plan criminal*, entendido como el acuerdo o proyecto explícito o implícito que se puede derivar de un conjunto de acciones coordinadas y/o concertadas de una o varias estructuras criminales, para la consecución de un objetivo concreto utilizando los medios disponibles. En esa medida, el plan criminal puede abarcar la infracción de distintos tipos penales y no se limita a la afectación de un solo bien jurídico. Por esto, para reconstruir un plan criminal se requiere considerar la totalidad de acciones coordinadas y/o concertadas tendientes a alcanzar un objetivo, independientemente del número de víctimas o de los tipos penales infringidos. La ejecución de uno o varios planes usualmente se evidencia por la comisión de múltiples delitos que siguen unos mismos patrones criminales. Adicionalmente, es importante destacar que en la concepción y ejecución de un plan criminal no se requiere la participación de la totalidad de la estructura criminal, ya que en una misma estructura pueden confluír distintos planes, con objetivos disímiles, de diferentes sectores al interior de la estructura delictiva.

³¹ Teniendo en cuenta las estructuras organizativas y de mando de las estructuras criminales, de manera conjunta con el plan criminal se deben identificar los *máximos responsables* para enfocar los esfuerzos investigativos en su persecución penal. Sin embargo, el concepto de máximos responsables tiene dos sentidos que deben ser entendidos y aplicados de manera articulada. En primer lugar, se refiere a la persona que, dentro de la estructura de mando y control de la estructura delictiva, sabía o podía prever razonablemente la perpetración de crímenes en desarrollo de la ejecución de los planes operativos, estando también en la posibilidad de evitarlos; y en segundo lugar, de manera excepcional, se trata de aquellas personas que, independientemente de la posición que ocupaban en la estructura delictiva, han cometido o tienen responsabilidad directa en la comisión de delitos particularmente graves. Se aclara que la definición de máximo responsable no obsta para que en las investigaciones de situaciones y casos se decida optar por focalizar la persecución penal en personas que, aunque no encuadrarían en la categoría dada, cumplen funciones determinantes dentro de la estructura criminal que los hacen objetivos clave para el desmantelamiento de estas.

AMJ



Hoja No. 28. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

viabilidad, que implica un análisis de costo-beneficio más general de acuerdo con los recursos con los que cuenta la dependencia.

Así, el primero de los criterios complementarios parte de un estudio de *factibilidad*, que implica la evaluación de la información disponible sobre la comisión de la conducta punible, en relación con la probabilidad real de hallar la información faltante. Para ello, se deben tener en cuenta (i) las pruebas que se tienen, evaluando su cantidad y calidad de acuerdo con los estándares procesales establecidos legalmente, y (ii) las pruebas que faltan, valorando su necesidad y qué tan difícil es conseguir ese material probatorio. Esto último atendiendo, por ejemplo, al tiempo que ha transcurrido desde la comisión del delito hasta su investigación³², la disponibilidad de pistas y la posibilidad de construir hipótesis plausibles de trabajo, si se trata de una estructura criminal con capacidad de ocultar o destruir pruebas, si los investigados tienen voluntad de cooperar y hacer acuerdos con la justicia, etc.

El segundo es un estudio de *viabilidad* que se orienta al manejo adecuado de los recursos para una investigación y judicialización efectivas. En tal sentido, se debe hacer un análisis de los recursos necesarios para adelantar la investigación y el procesamiento de una acción criminal, en relación con la posibilidad de éxito de lograr su judicialización, analizando los recursos materiales y de personal con los que se cuenta. El cuadro a continuación presenta los criterios de priorización explicados en los párrafos anteriores, en relación con las categorías de impacto y dificultad.

³² No obstante, este análisis debe hacerse con cuidado. Es importante tener en cuenta en algunas ocasiones el paso del tiempo puede tener el efecto contrario. Pueden existir casos en los que, excepcionalmente, el paso del tiempo hace que sea más fácil conseguir las pruebas necesarios para llevar a cabo la judicialización porque, por ejemplo, los testigos pueden dejar de estar amenazados, las presiones sobre el caso pueden disminuir, pueden surgir condiciones técnicas que permitan lograr la obtención de nuevas pruebas, etc.

Hoja No. 29. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Cuadro 1: Criterios de priorización. Categorías de valoración y componentes

Categorías de valoración	Criterio	Componentes	Desarrollo de los componentes
IMPACTO	Objetivo	Gravedad	Grado de afectación de derechos fundamentales individuales y colectivos.
			Costos sociales.
			Modalidad de la comisión en términos de violencia y sistematicidad.
			Grado de protección al bien jurídico afectado dado por el legislador.
			Frecuencia del delito.
			Cantidad de víctimas.
		Importancia	Efectos del proceso penal en términos de su necesidad y proporción específica frente a otras alternativas de judicialización.
			Efectos de la judicialización y de la acción de la Fiscalía en el buen desarrollo de una comunidad o territorio.
			Efectos del ejercicio de la acción penal sobre la legitimidad pública de la administración de justicia.
			Representatividad y capacidad de ilustración de <i>modus operandi</i> , prácticas o patrones criminales.
	Subjetivo	Victimas	Representatividad y capacidad de ilustración de la investigación y/o judicialización de crímenes para generar buenas prácticas.
			Condiciones de vulnerabilidad y/o necesidad de adoptar medidas diferenciales de protección derivadas de patrones históricos, sociales y culturales de discriminación que se han identificado en razón de aspectos como el origen étnico, el género, la edad, la condición de discapacidad, la orientación sexual y la identidad de género, entre otros, y/o rol social de la víctima en una comunidad, teniendo en cuenta las afectaciones históricas que han sufrido ciertas figuras políticas, sindicalistas, defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, campesinos, servidores públicos, entre otros.
		Victimarios	Estructura criminal (capacidad de ejercer violencia, capturar el aparato estatal, tener continuidad en el tiempo y ejercer control territorial).
			Delincuentes no ocasionales.
Máximos responsables.			
DIFICULTAD	Complementarios	Factibilidad	Participación o colaboración de servidores públicos.
			Calidad y cantidad de pruebas que se tienen.
		Viabilidad	Pruebas que faltan y se necesitan. Dificultad de conseguirlas.
			Recursos materiales y de personal razonables (evaluación de recursos necesarios para lograr la investigación y judicialización efectiva teniendo en cuenta los recursos disponibles).

[Handwritten signature]



Hoja No. 30. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

B. Test de priorización y ponderación de los criterios

Como se desprende del análisis sobre el alcance de cada uno de los criterios, estos se encuentran estrechamente relacionados. Por esto, su aplicación requiere de un ejercicio de articulación y ponderación que, basado en un estudio concreto de la carga de trabajo de las diferentes dependencias de la FGN, haga que la priorización resulte de un test que abarque el sentido integral de los criterios y no se limite a una aplicación aislada de alguno de ellos.

Como se explicó anteriormente, los criterios de priorización pueden dividirse en dos grupos que facilitan su análisis: (A) de acuerdo con el impacto de la investigación y judicialización de un fenómeno criminal a partir del daño generado por el delito y los efectos que podría tener su procesamiento, y (B) según la dificultad para llevar a cabo con éxito la investigación y judicialización efectiva de los hechos delictivos utilizando una cantidad razonable de recursos. De una parte, los criterios objetivo y subjetivo, aplicados de manera articulada, apuntan a determinar el impacto de adelantar la investigación y judicialización de hechos criminales, con base en la cuantificación y cualificación del daño generado, y en la identificación de los efectos que se podrían derivar de su procesamiento. Por otra parte, los criterios complementarios de factibilidad y viabilidad se orientan a determinar la dificultad para adelantar la investigación de la conducta criminal y lograr su judicialización efectiva, a la luz de los recursos reales con los que dispone cada dependencia.

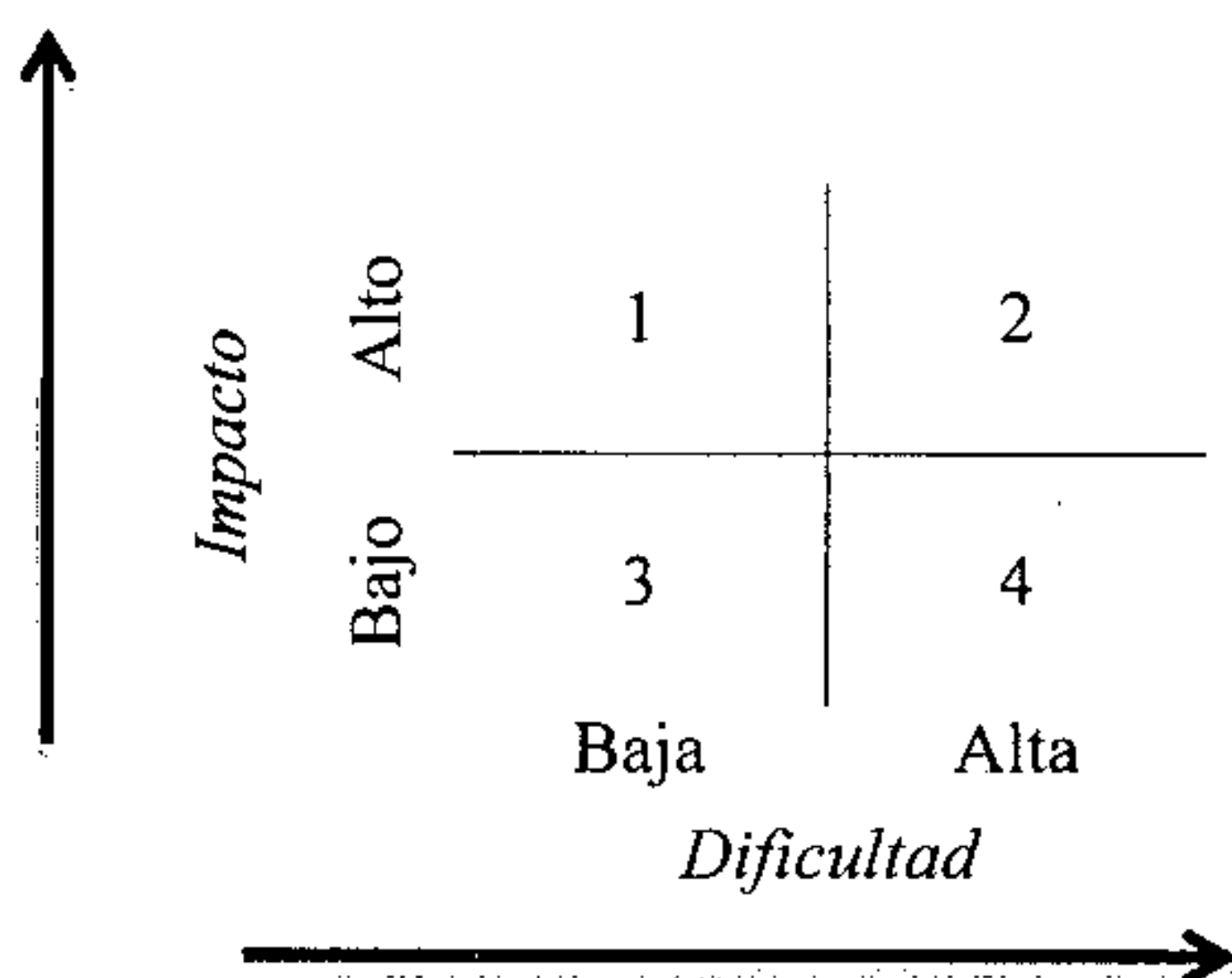
Como se puede observar, los análisis de impacto y de dificultad buscan valoraciones diferentes. Los casos difíciles no coinciden necesariamente con los casos de mayor impacto; y los de mayor impacto tampoco coinciden necesariamente con los más difíciles. Por eso, la priorización que se hace de acuerdo con el análisis de impacto, puede arrojar resultados distintos a la que se realiza con base en la dificultad. Teniendo en cuenta lo anterior, la ponderación busca encontrar un equilibrio que tenga en cuenta los dos análisis.

Así, esta ponderación, en primer lugar, logra encontrar un equilibrio que articula los dos análisis, sin que la aplicación de uno anule al otro. Y segundo, permite caracterizar la carga de trabajo de manera integral, no sólo estableciendo un orden de atención, sino permitiendo identificar las medidas de priorización más adecuadas para cada tipo de caso o situación.



Hoja No. 31. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Gráfico 1³³:
Relación de las escalas de impacto y dificultad



A partir de estas relaciones se pueden identificar cuatro grupos de situaciones o casos en los que se puede dividir el inventario y el flujo de casos de la FGN, teniendo en cuenta los grados de impacto y dificultad en términos de investigación y judicialización efectivas: (1) aquellos que tienen un impacto alto y una dificultad baja; (2) los que tienen un impacto y una dificultad alta; (3) los que tienen un impacto y una dificultad baja, y (4) los que tienen un impacto bajo y una dificultad alta.

No obstante, es importante aclarar tres puntos en relación con este análisis: primero, los valores de dificultad e impacto no son absolutos, sino *progresivos*. Esto implica que las categorías de “bajo” y “alto” no son absolutas. Por el contrario se trata de una línea continua que acepta más grados y términos medios. Segundo, el análisis de impacto y dificultad es *relacional*. Esto quiere decir que el estudio de cada fenómeno, situación o caso debe hacerse en relación con los otros, de modo que un fenómeno delictivo que puede ser considerado de alto impacto y de alta dificultad inicialmente (como podrían ser los homicidios dolosos), puede considerarse de *menor* impacto y dificultad que otro (por ejemplo, una masacre o el exterminio de comunidades étnicas). Así, dicho estudio no se hace de manera aislada, sino que debe hacerse en comparación con los demás fenómenos que enfrenta la dependencia (“más/menos bajo/alto que”). Tercero, este análisis es *dinámico*, de manera tal que un fenómeno, hecho o situación que inicialmente se valoró de alta dificultad, puede volverse de baja dificultad (por ejemplo cuando se generan buenas prácticas de investigación), o uno que se consideró de bajo impacto puede volverse de alto impacto (si, por ejemplo, varían las condiciones sociales de un territorio).

³³ Esta gráfica ilustra la manera en que se puede relacionar el análisis de impacto con el de dificultad. En tal sentido, se trata de una simplificación de la realidad que permite comprender mejor la carga de trabajo a partir de la ponderación. No obstante, es necesario aclarar (i) que esta no es la única forma de hacerlo, y pueden existir otras formas de ilustrar y relacionar el impacto con la dificultad, y (ii) que la realidad es mucho más compleja, por lo tanto el gráfico cumple una función puramente ilustrativa que puede resultar insuficiente para tomar decisiones concretas.



Hoja No. 32. Directiva N.º

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Ahora, siguiendo con el ejercicio de ponderación de criterios, el juicio fundamental para priorizar es que se le dé mayor importancia a aquello que tiene un mayor impacto, pero teniendo en cuenta la dificultad de su procesamiento efectivo a la luz de los recursos con los que dispone cada dependencia. Esto implica un ejercicio de ponderación que considere de manera seria tanto el impacto de la investigación y judicialización de una conducta criminal (evaluando el daño real o potencial del hecho y los efectos de su procesamiento), como la dificultad de conseguir resultados satisfactorios en relación con su investigación y judicialización efectivas.

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio de ponderación deben evitar dos situaciones: por un lado, dejar de investigar y judicializar situaciones o casos que tienen un impacto alto (según los criterios objetivo y subjetivo), para dedicarse sólo a casos fáciles (de acuerdo con los criterios complementarios de factibilidad y viabilidad). Por otro lado, enfocarse únicamente en la judicialización de situaciones o casos que puedan tener un impacto alto, ignorando su dificultad para lograr con éxito la investigación y judicialización efectivas de las conductas criminales que se investigan. En términos de coherencia y eficiencia de la gestión, a pesar de la importancia de atender los casos más graves, esta última situación llevaría al problema de dedicar todos los recursos a asuntos para los que es casi imposible lograr resultados satisfactorios, dejando de lado los demás³⁴.

Puesto que los recursos de cualquier entidad pública son limitados, esto debe evitarse de manera que se puedan enfocar de manera coherente en los casos de mayor impacto cuya investigación y judicialización efectivas sean posibles. Desde luego, esto no obsta para que, de manera estratégica, la Fiscalía pueda priorizar casos con impacto y dificultad alta, a través de una serie de decisiones que permitan el fortalecimiento de la capacidad institucional en este tipo de investigaciones, logrando que su investigación y judicialización sean posibles. De hecho, los cuadros que resultan de la ponderación de criterios pueden entenderse de manera dinámica, de modo que la investigación de un fenómeno criminal puede volverse más o menos compleja de acuerdo con los recursos que focaliza la entidad para su investigación y judicialización. Piénsese, por ejemplo, que después de un tiempo en el cual se invierten recursos humanos, logísticos o económicos para especializar a grupos de policía judicial y a fiscales en determinados tipos de delitos, que en un principio resultaban complejos, su investigación y judicialización se vuelve menos difícil. Por el contrario podría pasar que, debido a la sofisticación de la criminalidad organizada en algunas conductas criminales, la investigación de ciertos tipos de delitos que antes parecía menos difícil pueda requerir de un mayor esfuerzo en recursos para que las investigaciones sigan llegando a buen término.

Para la aplicación de los criterios de priorización, la caracterización de los tipos de situaciones y casos, teniendo en cuenta su impacto y dificultad, debe articularse con las competencias correspondientes a cada una de las dependencias de la FGN. Mientras las

³⁴ Sin embargo, como estrategia de investigación podría pensarse que la solución de algunos casos de alto impacto con más probabilidad de éxito pueden contribuir a la solución de otros casos de alto impacto pero con baja probabilidad de éxito, en el entendido de que se observen patrones o prácticas comunes teniendo en cuenta los contextos de criminalidad y que la mayoría de hechos delictivos no ocurren de manera aislada.



Hoja No. 33. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Direcciones Seccionales conocen de todo tipo de hechos delictivos a partir de la apertura de una noticia criminal, las Direcciones Nacionales conocen de los casos asignados directamente por el Fiscal General de la Nación y algunas de ellas se especializan en ciertos fenómenos criminales. Esta división de competencias implica que la caracterización de la carga de trabajo y la priorización realizadas al interior de cada una de éstas se hace reconociendo qué es lo que se conoce y no en abstracto, aun cuando puedan existir conductas delictivas más relevantes que las existentes en los inventarios respectivos y a las cuales los funcionarios judiciales también podrían prestar atención.

De esta forma, la aplicación de los criterios de priorización se puede concretar en las siguientes subreglas:

- 1. Los criterios objetivo y subjetivo (como análisis del impacto de investigar y judicializar un fenómeno criminal) priman para evaluar si un caso o situación es priorizable.*
- 2. Sin embargo ese análisis de impacto se debe ponderar con la evaluación de la dificultad, teniendo en cuenta los criterios complementarios de factibilidad y viabilidad, para lograr la investigación y judicialización efectivas de dicha situación o caso con una cantidad razonable de recursos, de acuerdo con la capacidad y competencia de cada una de las dependencias de la Fiscalía.*

Ahora, como se puede observar, los criterios de priorización deben ser utilizados como marcos de referencia útiles para facilitar la toma de decisiones. Sin embargo, como se planteó anteriormente, debido a su nivel de abstracción su aplicación requiere que los funcionarios de los diferentes niveles adapten su contenido a la realidad de los fenómenos criminales que componen su carga de trabajo, teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de la calidad y cantidad de la información disponible para el funcionario tomando la decisión, y si esta se toma antes o después del análisis concreto de casos específicos ya investigados por la entidad.

De manera ilustrativa, a continuación se presentan algunas preguntas que orientan la aplicación de los criterios. Pero, se aclara, estas son herramientas orientadoras que no pueden ser entendidas de manera taxativa y absoluta. De acuerdo con la caracterización de la carga de trabajo específica, el desarrollo de los criterios puede variar, dándole mayor peso a alguno de los elementos, agregando alguno distinto o desestimando uno de ellos que no aplica de manera adecuada a la carga de cierta dependencia:



Hoja No. 34. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Cuadro 2:

Preguntas orientadoras y reglas de interpretación para aplicar los criterios de manera concreta

		Pregunta	Interpretación
CRITERIO OBJETIVO	Gravedad	¿En qué grado la conducta criminal afecta derechos individuales y colectivos?	- Entre más importante³⁵ es el derecho afectado, mayor gravedad. - Entre mayor cantidad de derechos individuales afectados, mayor gravedad. - Entre mayor cantidad de víctimas, mayor gravedad. - Si afecta derechos colectivos además de derechos individuales hay mayor gravedad.
		¿Qué tantos costos sociales tienen los actos criminales?	- Entre mayores costos económicos³⁶, mayor gravedad. - Entre mayores costos no económicos³⁷, mayor gravedad.
		¿Cuál fue el modo de comisión del delito?	- Si hay violencia, hay mayor gravedad. - Si hay sistematicidad, hay mayor gravedad.
		¿Cuál es el nivel de protección dado por el Legislador al bien jurídico amparado con el tipo penal?	- Entre mayor pena tiene el acto delictivo, mayor gravedad.
		¿Con qué frecuencia se realiza el delito?	- Entre mayor frecuencia, mayor gravedad.
	Importancia	¿La investigación y judicialización de ciertos fenómenos criminales puede tener efectos positivos para una comunidad o territorio específico?	- A mayor precariedad de las condiciones socioeconómicas de un territorio, mayor impacto positivo de la actividad investigativa de la FGN. - A menor presencia institucional en un territorio, mayor posibilidad de generar un impacto positivo con la actividad investigativa de la FGN.
		¿La investigación y judicialización del fenómeno criminal podría tener efectos positivos sobre la legitimidad de la administración de justicia?	- Si el acto delictivo ha sido sancionado en otras instancias, (civiles, disciplinarias, o administrativas) la importancia de llevar a buen término la acción penal disminuye. - A mayor interés de un grupo poblacional sobre el caso o situación, más posibilidades de que su judicialización beneficie la legitimidad de la administración de justicia.
		¿La investigación y judicialización del fenómeno criminal permite ilustrar prácticas o patrones criminales?	- Si el procesamiento del fenómeno criminal ilustra <i>modus operandi</i>, prácticas o patrones criminales, es representativo y su investigación y judicialización es más importante.
		¿La investigación y judicialización del fenómeno permite ilustrar buenas prácticas de investigación?	- Si el procesamiento del fenómeno criminal ilustra buenas prácticas de investigación, es representativo y su investigación y judicialización es más importante.

³⁵ Un ejemplo de la importancia de un derecho puede ser el caso de aquellas normas que protegen bienes jurídicos relacionados con la vida y la integridad o aquellas que protegen derechos considerados como fundamentales, frente a aquellas que protegen bienes materiales.

³⁶ Para determinar los costos no económicos se pueden tener en cuenta elementos como el interés que ha tenido la opinión pública, los tribunales nacionales o la justicia internacional sobre la situación o caso. Es importante aclarar que estos elementos deben ser contrastados con otras fuentes como encuestas de percepción y victimización (en que caso de que sea posible acceder a estas) y con el contenido de los demás componentes y criterios de priorización. No es adecuado tomar decisiones única y exclusivamente con fundamento en el interés que pueda tener la opinión pública en un caso o situación, este debe ser tomado como un elemento indicativo.

³⁷ Para cuantificar los costos económicos se puede tener como medida la cuantía de los bienes afectados por el hecho.



Hoja No. 35. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

CRITERIO SUBJETIVO	Victima	¿Cuál es el nivel de afectación de los derechos de las víctimas de acuerdo con su condición de vulnerabilidad o al rol social en relación con un grupo poblacional?	- Si el delito estuvo determinado por la condición de vulnerabilidad de la(s) víctima(s) hay un mayor daño y su investigación y judicialización tiene más impacto. - Si el delito estuvo determinado por el rol de la víctima en relación con una comunidad, hay un mayor daño y su investigación y judicialización es de más alto impacto.
	Victimario	¿Cuál es el nivel de daño que puede generar el victimario?	- Si el victimario se enmarca en el accionar de una estructura criminal, puede generar más daño. - Si la estructura criminal generó o puede generar violencia, el victimario puede generar más daño. - Si la estructura criminal tuvo o tiene la capacidad de capturar el Estado, puede generar más daño. - Si la estructura criminal tiene continuidad temporal, puede generar más daño. - Si la estructura criminal tiene control territorial, puede generar más daño. - Si el victimario es funcionario público, puede generar más daño. - Si el victimario, aunque no pertenezca a una estructura criminal, actúa recurrentemente o de acuerdo con la existencia de un plan criminal, puede generar más daño. - Si el victimario es un máximo responsable³⁸ o un sujeto de alto valor estratégico para la desarticulación de una estructura criminal, puede generar más daño. - Si, de acuerdo con estas condiciones el victimario generó más daño, la investigación y judicialización de la situación o el caso será de más alto impacto.
CRITERIOS COMPLEMENTARIOS	Factibilidad	¿Qué tan difícil es lograr una judicialización efectiva con las pruebas que tengo actualmente y las que puedo conseguir?	- Entre más pruebas se tengan actualmente, es más fácil la judicialización efectiva. - Entre mejores pruebas se tengan, es más fácil la judicialización efectiva. - Entre más tiempo ha transcurrido, la probabilidad de conseguir nuevas pruebas es menor³⁹. - Si es una estructura criminal, la probabilidad de conseguir las pruebas es menor. - Si los procesados tienen voluntad de cooperar y hacer acuerdos con la justicia, la probabilidad de conseguir pruebas es mayor. - Si se cuenta con hipótesis de trabajo consolidadas, es más fácil la judicialización efectiva. - Si el acceso a las pruebas es fácil, es más fácil la judicialización efectiva.

³⁸ El término máximos responsables debe entenderse de acuerdo con la definición adoptada por esta Directiva.

³⁹ Debe tenerse en cuenta que el análisis y la valoración de este componente debe realizarse de acuerdo con las particularidades de cada caso, ya que en algunas ocasiones el paso del tiempo hace más fácil la recolección de pruebas y el acceso al testimonio y la colaboración de víctimas y testigos. Un claro ejemplo son aquellos delitos que se cometen en zonas de alto riesgo donde el acceso de las autoridades muchas veces solo es posible un tiempo considerable después de ocurridos los hechos.

[Handwritten signature]



Hoja No. 36. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Viabilidad	¿Con qué nivel de eficiencia se puede judicializar el fenómeno criminal de manera efectiva? - Entre mayores recursos materiales requiera el caso, menor eficiencia para la judicialización efectiva. - Entre mayores recursos de personal requiera el caso, menor eficiencia para la judicialización efectiva.
-------------------	--

Finalmente, se destaca que los criterios de priorización, bajo ninguna circunstancia, podrán ser interpretados o aplicados como meros instrumentos de descongestión judicial, aunque esta sea una consecuencia o efecto secundario de la ejecución de la política de priorización. En tal medida, los criterios deben aplicarse de manera articulada y, sin perjuicio de que (en ciertos momentos) algunos criterios puedan tener más peso que otros, las decisiones de priorización no deberán basarse en consideraciones aisladas.

Además, dichas decisiones (i) no podrán tomarse a partir de reflexiones sobre cualidades específicas de los procesados, como aspectos personales, políticos, raciales, étnicos, religiosos, de género, orientación sexual, filiación política, edad, status social o económico; (ii) posibles ventajas o desventajas políticas que se puedan derivar del caso o situación para el Gobierno o para un grupo o partido político, ni (iii) posibles efectos beneficiosos de adelantar el proceso penal sobre las circunstancias personales o profesionales de los responsables del procesamiento efectivo de la conducta criminal.

VI. ACTIVIDADES DE PRIORIZACIÓN

La política de priorización se ejecuta a partir de decisiones de priorización tomadas después de la aplicación y ponderación de los criterios objetivo, subjetivo y complementarios, de manera tal que de acuerdo con los resultados de ese análisis se dispongan las actividades concretas que se llevarán a cabo para priorizar la investigación y judicialización de cierto caso o situación. Por esto, la adopción de criterios de priorización se orienta al diseño e implementación de distintas actividades de priorización, que pueden ser:

- Establecer un *orden a la atención* de las situaciones o casos que conoce la Fiscalía, dando prelación a algunas sobre otras.
- Destinar mayores *recursos* técnicos, operativos, logísticos y/o humanos para la investigación de ciertas situaciones o casos, por ejemplo asignando la investigación y judicialización de ciertas situaciones o casos a unidades especializadas en delitos o en fenómenos criminales específicos⁴⁰.
- Ajustar el tipo de *respuesta* que han de recibir ciertos casos o situaciones, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno, por ejemplo, agrupando e investigando de manera conjunta casos asociados entre sí.

⁴⁰ Esto incluye formar grupos de trabajo —e incluso, conformar unidades de acuerdo con las limitaciones legales— dirigidos a investigar o judicializar ciertas situaciones o casos.



Hoja No. 37. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

- iv. Aplicar herramientas de *análisis en contexto* en el trámite, la investigación y la judicialización de situaciones o casos.
- v. Enfocar los esfuerzos de investigación y judicialización en *ciertos casos o hechos delictivos*.
- vi. Enfocar los esfuerzos de investigación y judicialización en *algunas de las personas* presuntamente responsables.

Teniendo en cuenta estos seis tipos de actividades, la priorización no equivale a una extinción de la acción penal en relación con los casos o situaciones no priorizados, ni implica una renuncia al deber de investigar y sancionar las conductas delictivas. Por el contrario, la política de priorización busca optimizar la respuesta del ente investigador a la totalidad de los hechos delictivos que conoce, organizándolos de acuerdo con unos criterios racionales y transparentes, y aplicando un enfoque de derechos humanos, para adoptar las actividades de priorización que resulten más adecuadas para cada caso, situación, temática o fenómeno teniendo en cuenta el impacto y la dificultad de su persecución.

En este sentido, piénsese, por ejemplo, que tomando como base el cuadro de análisis de impacto y dificultad explicado en el acápite anterior, se puede organizar la carga de trabajo de una dependencia a partir de tipos o grupos de situaciones y casos, distinguiéndolos por su impacto extraordinario, alto, medio o bajo, y por la dificultad de su investigación y judicialización dependiendo de si esta es fácil, intermedia, difícil o difícilísima⁴¹. A la distinción de impacto y dificultad en dos únicas variables como lo son bajo y alto se le puede incluir algunos grados medios para caracterizar mejor la carga de trabajo y de esta manera se puede asignar más recursos (+) o menos recursos (-) dependiendo de la clasificación hecha, logrando ejercer la acción penal de manera más efectiva. De la clasificación resultante se puede tomar la decisión de asignar más recursos investigativos a los tipos de casos y situaciones con impacto extraordinario y cuya investigación y judicialización sea difícilísima (por ejemplo la violencia cometida por organizaciones criminales a grupos de personas de protección constitucional reforzada), mientras que a los tipos de situaciones y casos con impacto medio y fáciles (como podría serlo las flagrancias de porte armas), puede asignarles menos recursos analíticos e investigativos pero sí recursos para la judicialización efectiva. Como puede observarse, la priorización no implica que algunos tipos de situaciones y casos no se investiguen sino que los recursos se asignan teniendo en cuenta una caracterización de la carga de trabajo por medio de la cual se comparen tipos de situaciones y casos entre sí.

⁴¹ Las categorías "bajo", "medio", "alto", "extraordinario", "fácil", "intermedia", "difícil" y "muy difícil", son meramente ilustrativas para facilitar la comprensión de la aplicación de la política de priorización y de la toma de decisiones con base en la aplicación de los criterios. Como se explicó en páginas anteriores, los análisis de impacto y dificultad se hacen de manera relacional. En consecuencia, un fenómeno, situación o caso no se ubica de manera unívoca en una de estas categorías, su caracterización está dada en comparación con los demás fenómenos, situaciones o casos que se analizan.

Handwritten signature



Hoja No. 38. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Gráfico 2⁴²
Relación de las escalas de impacto y dificultad para la asignación de recursos

Impacto	Extraordinario	+++	++++	+++++	+++++
	Alto	++	++	+++	++++
	Medio	+	+	-	-
	Bajo	+	-	--	--
		Fácil	Intermedia	Difícil	Muy difícil
		Dificultad			

En este capítulo, entonces, se profundiza en conceptos y propuestas metodológicas concretas que pueden utilizarse para identificar las actividades de priorización necesarias para que la Fiscalía ejerza la acción penal de acuerdo con la ponderación de los criterios objetivo, subjetivo y complementarios. Para esto, en primer lugar, se definen las unidades de análisis a partir de las cuales se toman decisiones de priorización, es decir lo que se conoce como caso, situación, y temática o fenómeno criminal. En segundo lugar, se explica cómo las decisiones de priorización pueden tomarse *ex ante* o *ex post* al análisis de casos concretos dependiendo de la información con la que se disponga y de si la decisión le corresponde al nivel directivo o al operativo. En tercer lugar, se establece que las decisiones de priorización pueden referirse a la carga de trabajo de una dependencia o unidad, o pueden versar sobre cómo las cargas de trabajo de dos o más dependencias se articulan. En cuarto lugar, se propone la planificación estratégica como la herramienta más adecuada para definir cómo se llevarán a cabo las actividades de priorización en un esfuerzo por utilizar los recursos de la forma más efectiva y eficiente. Por último, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Directiva 01 de 2012, se sintetiza en qué consiste la investigación criminal en contexto como metodología de trabajo para ejercer la acción penal reconociendo que los hechos delictivos, por lo general, no ocurren de manera aislada.

A. Unidades de análisis

A partir de la aplicación de la Directiva 01 de 2012, en la Fiscalía se ha profundizado en la necesidad del análisis para la investigación penal. De esta manera, uno de los cambios metodológicos implementados para investigar de forma más efectiva ha sido comprender que aunque la noticia criminal es la unidad básica de la carga de trabajo de fiscales e investigadores, para efectos de comprender mejor la criminalidad es necesario identificar que muchos de los hechos delictivos no ocurren de forma aislada. En este sentido y con el objeto de articular la aplicación de los criterios de priorización con las actividades, es importante dejar claras las unidades de análisis a partir de las cuales se hace el estudio de priorización. Estas unidades se refieren a la situación, la temática y el fenómeno, en el marco de las investigaciones emprendidas por la Fiscalía.

Conforme al artículo 250 de la Constitución Política de 1991 y al artículo 66 de la Ley 906 de 2004, la FGN está obligada a investigar los hechos que revistan las características de un

⁴² En este gráfico se hace una relación entre los análisis de impacto y dificultad, y una posible asignación estratégica de recurso que se puede hacer dentro de cada dependencia.



Hoja No. 39. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

delito, de oficio o cuando lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial –salvo algunas excepciones de ley–. De esta forma, la unidad básica de trabajo de la Fiscalía son los *casos*, que se constituyen a partir de hechos que podrían configurar conductas punibles.

Ahora bien, teniendo en cuenta los puntos desarrollados anteriormente, existe una segunda unidad de estudio a partir de la cual se puede enfocar el esfuerzo investigativo: la situación. Las *situaciones* son conjuntos de casos relacionados por elementos comunes –sin que se configuren, necesariamente, fenómenos dogmáticos del derecho penal o del derecho procesal como los delitos masa, los delitos continuados o las conexidades procesales–, los cuales son asociados para adelantar una investigación integral que evite una comprensión equivocada de los hechos como aislados o persecuciones inconexas. Así, aplicando métodos propios del análisis en contexto que permitan una comprensión completa de los hechos delictivos, la identificación y delimitación de situaciones hace posible asociar casos, aun cuando no se cumplan los requisitos para decretar la conexidad o cuando los casos individuales deban ser tramitados formalmente bajo procedimientos diferentes⁴³.

Finalmente, en una tercera escala están las *temáticas* y los *fenómenos criminales*. Mientras las temáticas se identifican a partir de tipos penales o bienes jurídicos⁴⁴, el fenómeno criminal se refiere a una problemática de orden general y dinámico que implica distintas clases de delitos, y que puede involucrar actos que no conforman hechos criminales⁴⁵. A partir de un análisis interdisciplinario de casos y situaciones, es posible identificar dinámicas criminales

⁴³ A pesar de que se trata de figuras diferentes, la construcción de *situaciones* puede conducir al establecimiento de *conexidades procesales* (artículo 51 de la Ley 906: "Conexidad. Al formular la acusación el fiscal podrá solicitar al juez de conocimiento que se decrete la conexidad cuando: 1. El delito haya sido cometido en coparticipación criminal; 2. Se impute a una persona la comisión de más de un delito con una acción u omisión o varias acciones u omisiones, realizadas con unidad de tiempo y lugar; 3. Se impute a una persona la comisión de varios delitos, cuando unos se han realizado con el fin de facilitar la ejecución o procurar la impunidad de otros; o con ocasión o como consecuencia de otro; 4. Se impute a una o más personas la comisión de uno o varios delitos en las que exista homogeneidad en el modo de actuar de los autores o partícipes, relación razonable de lugar y tiempo, y, la evidencia aportada a una de las investigaciones pueda influir en la otra"; artículo 90 de la Ley 600 de 2000: "Conexidad. Se decretará solamente en la etapa de investigación, cuando: 1. La conducta punible haya sido cometida en coparticipación criminal; 2. Se impute a una persona la comisión de más de una conducta punible con una acción u omisión o varias acciones u omisiones, realizadas con unidad de tiempo y lugar; 3. Se impute a una persona la comisión de varias conductas punibles, cuando unas se han realizado con el fin de facilitar la ejecución o procurar la impunidad de otras; o con ocasión o como consecuencia de otra; 4. Se impute a una o más personas la comisión de una o varias conductas punibles en las que exista homogeneidad en el modo de actuar de los autores o partícipes, relación razonable de lugar y tiempo, y, la prueba aportada a una de las investigaciones pueda influir en la otra). Las situaciones también pueden llevar a *reasignaciones* (artículo 116 de la Ley 906 de 2004: "Atribuciones especiales del Fiscal General de la Nación. Corresponde al Fiscal General de la Nación en relación con el ejercicio de la acción penal: (...) 2. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos, mediante orden motivada"; y artículo 115 de la Ley 600 de 2000: "Corresponde al Fiscal General de la Nación: (...) 4. Durante la etapa de instrucción y cuando sea necesario para asegurar la eficiencia de la misma, ordenar la remisión de la actuación adelantada por un fiscal delegado al despacho de cualquier otro mediante resolución motivada. (...)").

⁴⁴ Piénsese por ejemplo en las temáticas de homicidios, delitos contra la fe pública, actos sexuales abusivos con menor de 14 años, delitos contra la administración pública, etc.

⁴⁵ Tómese, por ejemplo, las acciones de algunos grupos dedicados al narcotráfico que, en su intento por tener participación y representación política en las altas esferas del estado, cometieron homicidios, delitos de corrupción y, adicionalmente, adelantaron actividades de lobby que, sin constituirse en actos delictivos, influyeron en la expedición de leyes y actos administrativos.

[Handwritten signature]



0002

Hoja No. 40. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

complejas que se proyectan como problemas que deben ser atendidos a mediano y largo plazo. Se trata de categorías generales que, a partir de un diagnóstico realizado con fundamento en el análisis de situaciones y casos concretos, debe orientar las prioridades de política criminal, en desarrollo de las funciones y competencias de la FGN, y con base en los objetivos trazados en materia de política criminal acerca de las problemáticas delictivas en las que se debe focalizar la acción penal.

B. Momentos de la priorización

Ahora bien, las decisiones de priorización a partir de las cuales se articula el test de priorización con la identificación de actividades, puede hacerse en dos momentos: *ex ante* o *ex post* al análisis de casos concretos. La priorización *ex ante* comprende un momento de toma de decisión sobre la política de priorización en la cual se prevé la manera como serán focalizados los esfuerzos de la Fiscalía para combatir los diferentes fenómenos criminales, en un tiempo anterior al análisis de las investigaciones concretas. Con esto se busca articular la priorización con el flujo de nuevos casos de modo que no se generen traumatismos ni que los casos nuevos queden relegados frente a un análisis de priorización *ex post*. Esto se articula, de manera adicional, con la necesidad de formular sistemas de intervención temprana que, a través del análisis y la asociación, permitan hacer una asignación estratégica de la carga de trabajo desde la misma recepción de las denuncias.

Por su parte, la priorización *ex post* se refiere a la decisión de focalizar los esfuerzos en temáticas, situaciones o casos concretos que ya están en conocimiento de la FGN con base en información proveniente de expedientes específicos. La priorización *ex post* se fundamenta parcialmente en decisiones de política criminal, que a su vez contienen previsiones de priorización *ex ante*. Este tipo de priorización funciona más a través de actuaciones que reasignan los casos por fiscales, investigadores o dependencias, que crean grupos de trabajo para su trámite, o que simplemente cambian el orden en el que se deben evacuar ciertas cargas de trabajo. La priorización *ex post* es precisamente el momento en el cual intervienen los fiscales e investigadores asignados a la investigación de casos concretos que pueden focalizar sus esfuerzos investigativos y de judicialización sobre ciertos hechos y responsables en el esfuerzo por dismantelar estructuras criminales.

De esta manera, por ejemplo, la Fiscalía puede decidir, en abstracto, antes de que se tengan en cuenta los casos concretos, que la respuesta a cierto tipo de homicidios debe ser priorizada en determinada seccional. Para esto asigna un mayor número de fiscales e investigadores que resuelvan estos casos, de tal forma que ese tipo de homicidios sean tramitados por funcionarios que relativamente tienen más tiempo para ello. Esta es una priorización *ex ante*, en la que se focalizan los recursos de la Fiscalía hacia un fenómeno criminal que considera más grave que el promedio.

Pero, complementariamente, dentro de la unidad de homicidios también es necesario priorizar y se puede hacer resolviendo primero las investigaciones de las situaciones o casos

[Handwritten signature]



Hoja No. 41. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

con mayor viabilidad y factibilidad.⁴⁶ Esta es una priorización *ex post* que trata de manejar estratégicamente la carga de trabajo que ya existe. Además, la priorización *ex post* también incluye las decisiones de priorización que toman los fiscales e investigadores en su labor diaria y se concreta en la gestión procesal de las situaciones y casos específicos.

C. Clases de priorización

Adicionalmente, existen dos clases de priorización: *inter* e *intra* dependencias. La *priorización inter dependencias* se realiza en relación con la carga de trabajo de varias dependencias misionales de la FGN, respecto de los casos y situaciones que manejan cotidianamente (entre dependencias del nivel local, del nivel seccional o del nivel nacional; o desde el nivel local, al seccional y al nivel nacional). La *priorización intra dependencias*, por su parte, aplica al interior de cada una de las dependencias misionales de la Fiscalía.

Se ha dicho ya que la política de priorización permea todas las dependencias de la FGN, desde el nivel nacional hasta el nivel seccional y local. Para que las actividades de priorización se articulen de forma que la Fiscalía actúe como un cuerpo institucional unificado y coherente, la priorización *inter* e *intra* dependencias juega un papel muy importante. La priorización *inter* dependencias permite articular las actividades de priorización *desde arriba*. Esto quiere decir que es el espacio de planificación en el que se articula la priorización de distintas dependencias, desde un nivel estratégico. Es el mecanismo a través del cual, las Direcciones Nacionales de Articulación o las Direcciones Seccionales, por ejemplo, diseñan estrategias de priorización que involucran la carga de trabajo de varias dependencias. Por su parte, la priorización *intra* dependencias se orienta a una articulación *desde abajo*. Esto significa que el trabajo de planificación estratégica, que se concreta en cada dependencia a través de los planes de priorización, debe realizarse teniendo en cuenta las medidas de priorización adoptadas en las demás instancias. En ese sentido, las Direcciones Seccionales en sus planes de priorización deberán tener en cuenta los fenómenos criminales priorizados en el nivel nacional, en lo pertinente, y las Direcciones Nacionales Especializadas deberán realizar actividades de priorización de manera articulada con los planes de las demás Direcciones Nacionales de Articulación.

D. Planificación estratégica del manejo de la carga de trabajo

Ahora bien, teniendo en cuenta todo lo anterior y de acuerdo con la aplicación de los criterios objetivo, subjetivo y complementarios, la identificación de las actividades de priorización parte de la necesidad de aplicar métodos de *planificación estratégica* que permitan alinear las actuaciones de los diferentes fiscales y sus dependencias, con los objetivos estratégicos de la entidad. Este ejercicio busca: (i) hacer explícitas las políticas y programas que utilizan las diferentes unidades, coordinaciones y despachos para alcanzar sus objetivos específicos, y (ii) establecer los métodos necesarios para garantizar que las políticas y programas

⁴⁶ Nótese cómo la investigación de los homicidios dolosos con mayor viabilidad y factibilidad como los no asociados a estructuras criminales donde pueden identificarse los sospechosos con mayor facilidad podrían clasificarse como tipos de situaciones y casos con impacto alto y dificultad baja.



Hoja No. 42. Directiva No.

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

estratégicos propuestos se ejecuten de manera coordinada. Teniendo en cuenta lo anterior, el proceso de planeación estratégica de cada dependencia implica dar respuesta a varios interrogantes, como por ejemplo: ¿cuáles son sus metas específicas a corto, mediano y largo plazo de acuerdo con la política de priorización?, ¿cuáles son las actividades que permitirían alcanzar dichas metas?, ¿qué productos se espera obtener con cada actividad?, ¿cuál sería la gestión necesaria para alcanzar dichos productos?, ¿quién es el responsable de cada actividad?, ¿cuál es el plazo y el cronograma de trabajo?, ¿qué contratiempos podrían presentarse durante la ejecución de las actividades?, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, una vez definidas las metas de cada dependencia, conforme a la aplicación de los criterios de priorización, deben identificarse las actividades misionales de gestión adecuadas para alcanzar dichos fines. En tal medida, dichas actividades pueden estar más orientadas a la gestión de la carga de trabajo, o a la implementación de estrategias analíticas de investigación que hagan más efectiva la acción penal. Las *actividades de gestión* pueden variar dependiendo del momento en que se tomen las decisiones de priorización, así como de la cantidad y el tipo de información disponible en ese momento. En este sentido, las decisiones de priorización podrían ir desde la identificación de prioridades estratégicas en términos de política criminal, la reubicación de recursos en abstracto para atacar un fenómeno criminal, hasta la conformación de grupos de trabajo, reasignación y traslado de casos o situaciones específicas de una unidad a otra o dentro de la misma unidad, asociación o agrupación de casos, aplicación de conexidades procesales, realización de negociaciones y preacuerdos, aplicación del principio de oportunidad, variación en el orden de atención de algunas denuncias, focalización de la investigación en algunos delitos o individuos responsables, etc.

E. Investigación criminal en contexto

Adicionalmente, para que la priorización se oriente a hacer más efectiva y eficaz la acción penal, se ha planteado la necesidad de desarrollar e implementar estrategias de *investigación criminal en contexto*. Dicho enfoque en la investigación penal consiste inicialmente, sin perjuicio de la posibilidad de aplicar otras estrategias de análisis, en estudiar y analizar desde una perspectiva interdisciplinaria elementos de orden geográfico, político, económico, cultural, histórico, militar y social, que enmarcan la ocurrencia de patrones delictivos de los cuales son responsables estructuras y redes criminales. El estudio interdisciplinario implica, no sólo la incorporación de funcionarios de otras disciplinas al trabajo de la FGN, sino también la implementación de una perspectiva investigativa más completa que integre los conocimientos de otras áreas del saber, no sólo como fuentes auxiliares y complementarias del conocimiento, sino para la comprensión misma de los fenómenos criminales. En tal medida, más allá del apoyo técnico de la Fiscalía en expertos de otras áreas, esta aproximación se orienta a integrar los conocimientos y perspectivas de otras disciplinas en las decisiones de investigación penal, de modo que se tenga una comprensión completa de los hechos delictivos, haciendo más efectiva y eficiente su labor investigativa. En concreto, el enfoque aportado por las otras disciplinas debe verse reflejado, por ejemplo, en el diseño del programa metodológico y en su puesta en marcha.

[Handwritten signature]



Hoja No. 43. Directiva No. 0002

0002

"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

De manera específica, esta forma de investigación se orienta a comprender la organización y funcionamiento de las estructuras criminales, y tiene como finalidad (i) encontrar relaciones entre diferentes casos para resolver conjuntos de delitos; (ii) judicializar a los responsables teniendo en cuenta su participación en los hechos y el rol que cumplen en la estructura criminal para contribuir a su desmantelamiento; (iii) develar planes criminales; (iv) identificar *modus operandi*, prácticas y patrones criminales; (v) emplear esquemas de doble imputación penal del derecho penal internacional; y (vi) aportar elementos a la reconstrucción de la verdad histórica, entre otras. En tal sentido, no basta con el simple recuento anecdótico de acontecimientos ni con el relato inconexo de hechos. La investigación criminal en contexto implica un trabajo mancomunado entre la investigación y el análisis para orientar el actuar de la FGN hacia resultados más efectivos⁴⁷.

En el marco de la investigación criminal en contexto, el *análisis* es un proceso que consiste en el estudio sistemático e interdisciplinario de todos los factores o elementos (sociodemográficos, espaciales, temporales, entre otros) involucrados en un hecho delictivo, que alteran la convivencia social e interesan a la investigación penal. Esta metodología de investigación se aplica con los objetivos de (i) buscar, organizar y analizar datos relacionados de distintos casos (por ejemplo delitos, infractores, víctimas y lugares, entre otros) para encontrar información que permita hacer una investigación más profunda y completa de cada caso o situación; (ii) encontrar relaciones entre diferentes casos; (iii) identificar *modus operandi*, prácticas y patrones criminales; (iv) investigar y judicializar situaciones con fundamento (al menos parcial) en dichas relaciones; (v) enriquecer el material probatorio para la persecución efectiva de situaciones y casos con base en el análisis de los factores contextuales de criminalidad en los que estos sucedieron, y (vi) facilitar la judicialización y desarticulación de estructuras criminales, entre otros.

Dentro de los procesos de análisis se han identificado varias herramientas de investigación que permiten aproximarse de manera interdisciplinaria a los distintos fenómenos criminales. Sin embargo, en el marco del análisis criminal, se destacan dos ejemplos: el análisis criminal táctico y el análisis criminal estratégico. El *análisis criminal táctico* es el estudio de los elementos que pueden tener en común distintos hechos delictivos concretos (a partir de variables como la calidad de la víctima y del victimario, el tiempo y el lugar de la comisión del crimen, el *modus operandi*, entre otros), para identificar prácticas y patrones que permitan asociar casos para investigarlos de manera conjunta y prever posibles actos criminales futuros. El *análisis criminal estratégico*, por su parte, se enfoca en el estudio de problemas delictuales a mediano y largo plazo, sus causas, las variaciones o tendencias de la criminalidad (aumentos, disminuciones, estabilidad) y los factores detrás de esos cambios.

En este orden de ideas, la política de priorización implica tanto el fortalecimiento del análisis como la especialización de la investigación al interior de la FGN. Esta construcción de capacidades permite que se aborde la investigación de hechos delictivos no como casos

⁴⁷ Si bien en esta Directiva se plantea la estrecha relación entre la política de priorización y las estrategias de análisis para la investigación criminal al interior de la FGN, se destaca que la política de análisis será desarrollada con mucho mayor detalle y rigurosidad en otra directiva en la que se tratará el tema de manera particular.



Hoja No. 44. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

aislados sino como expresión de fenómenos de criminalidad más complejos. Por esto, la *asociación de casos* cobra relevancia dentro de la política de priorización y debe guiar la aplicación de los criterios y la decisión sobre las actividades seleccionadas para aplicar dicha técnica. Dicha asociación comprende la identificación de relaciones entre hechos delictivos denunciados de manera aislada, a través de la cual se facilita la investigación de prácticas y patrones criminales, y se delimitan situaciones.

Con base en los resultados obtenidos utilizando las metodologías mencionadas, se pueden conformar equipos de fiscales, analistas e investigadores que trabajen situaciones identificadas y adelanten las investigaciones de casos de manera coordinada y no como hechos aislados, con el propósito de desvertebrar estructuras y redes criminales, judicializar a los responsables de acuerdo con su participación en los hechos y el rol que desempeñan en las estructuras y redes criminales, así como resolver paralelamente un conjunto de delitos de alto impacto social. Este tipo de medidas pueden resultar especialmente útiles para investigar situaciones que una vez aplicados los criterios de priorización compartan la condición de ser de alto impacto y de alta dificultad.

Teniendo en cuenta la variedad de fenómenos criminales que pueden ser investigados por la FGN, las metodologías propuestas en este acápite sólo representan algunas de las que podrían implementarse. Existen muchas herramientas analíticas e investigativas que pueden ser utilizadas dependiendo de las características de las situaciones y casos por resolver. Precisamente, el trabajo de funcionarios expertos en varias disciplinas y la creciente valoración del trabajo interdisciplinario deben permear la selección de las herramientas que deben aplicarse para hacer más efectiva la investigación penal.

VII. CICLO DE LA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN

La adopción progresiva de criterios de priorización requiere de un diseño de política pública integral, coherente y descentralizada. En este sentido, la política de priorización cuenta con un ciclo de etapas donde se cumplen las labores de *formulación y ajustes, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación* de la misma. Lo anterior, por cuanto no es posible ni deseable que todas las funciones que componen la política las cumplan las mismas dependencias.

Para que la política de priorización sea efectiva se requiere de una estructura suficientemente descentralizada de acuerdo con la cual (i) el nivel estratégico pueda focalizar su atención en diseñar los lineamientos, verificar su cumplimiento y formular los ajustes necesarios, sin tener que tomar decisiones del orden operativo; (ii) la implementación tenga unos responsables concentrados en socializar y acompañar la apropiación de la política por parte de las dependencias misionales en el nivel operativo; (iii) la ejecución y el seguimiento de la aplicación de los lineamientos de la política sea responsabilidad de todas las dependencias misionales del orden nacional y seccional de tal manera que la aplicación de los criterios de priorización permee las decisiones cotidianas de la Fiscalía a través de sus fiscales e



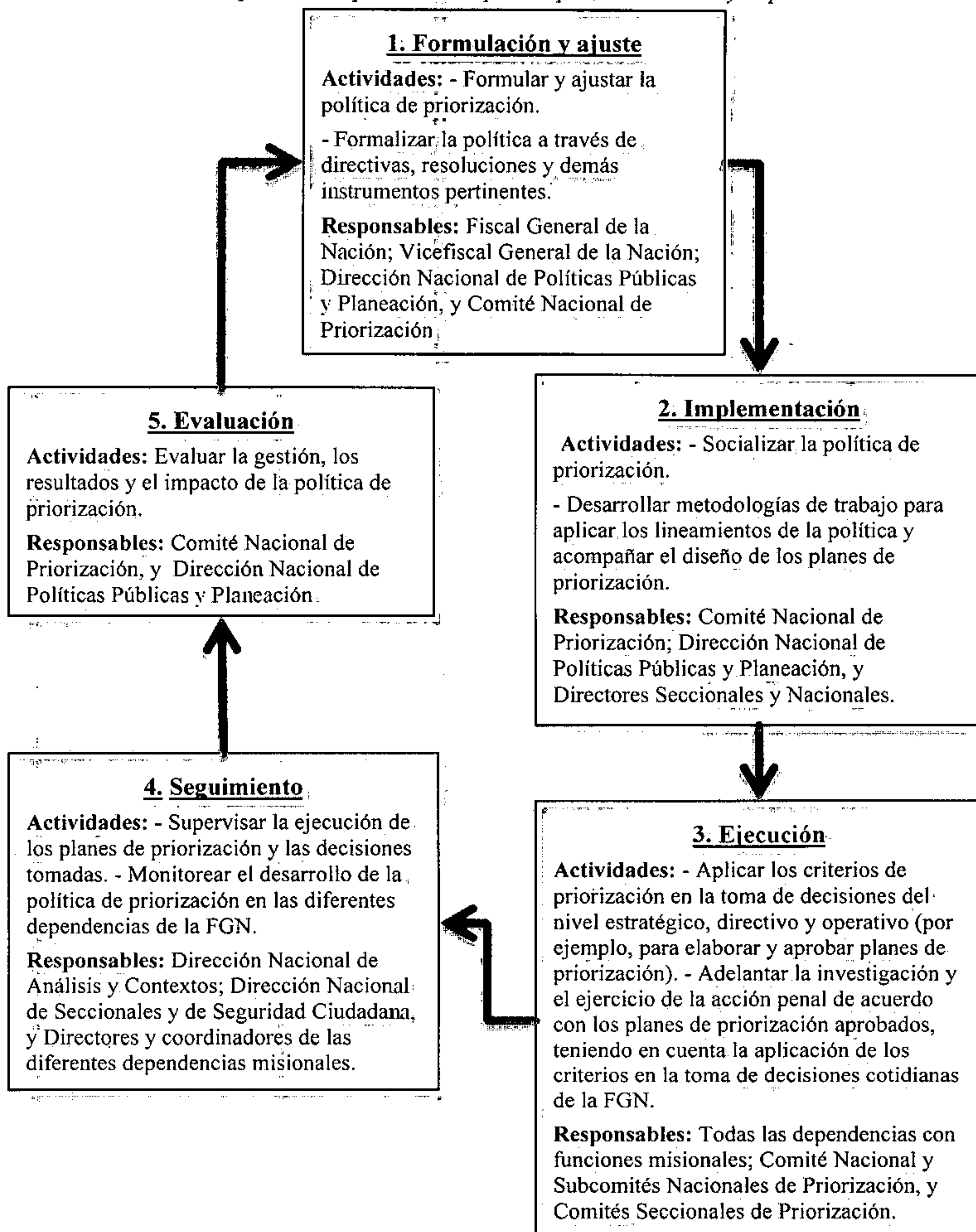
Hoja No. 45. Directiva No. ^{FSAT *} 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

investigadores; (iv) la asignación de funciones a responsables específicos permita la articulación y coordinación entre todas las dependencias estratégicas y misionales de la FGN; y (v) que a su vez, se asignen funciones a responsables para hacer el seguimiento y evaluación de la ejecución de la política de priorización. Con base en estos requerimientos, la política de priorización se divide en cinco momentos que se articulan de manera cíclica.



Hoja No. 46. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Gráfico 3:
Ciclo de la política de priorización por etapas, actividades y dependencias



[Firma manuscrita]



Hoja No. 47. Directiva N^o. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

A. Formulación y ajustes

La formulación de la política de priorización se realiza, por instrucción del Fiscal General de la Nación, por la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación, en coordinación con el Vicefiscal General de la Nación y el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos.

El Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos es el órgano rector de la gestión y aplicación de la política. Por esto, lo preside el Vicefiscal General de la Nación y lo integran los directores nacionales de las dependencias misionales así como el Director Nacional de Políticas Públicas y Planeación, y un delegado del Fiscal General de la Nación.

Esta etapa tiene como objetivo principal plantear los lineamientos generales de la política a partir de la definición de los procesos generales que la componen, y de los órganos y funcionarios que intervienen en ella. Es decir que se trazan los parámetros, principios y reglas generales que funcionan como marco general para la acción. Este nivel se materializa en la expedición de normatividad relevante como directivas, resoluciones, circulares, instructivos, entre otros tipos de instrumentos.

B. Implementación

La implementación de la política de priorización se encuentra a cargo del Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos, de la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación, y de los niveles directivos de las Direcciones Nacionales y Seccionales. En esta etapa se aterrizan los lineamientos generales diseñados en la etapa de formulación para facilitar la ejecución de las intenciones e ideas propuestas desde el nivel estratégico.

Lo anterior implica: (i) generar espacios para socializar los lineamientos de la política de priorización propuestos en esta directiva, de modo que esta permee toda la estructura institucional desde los cargos del nivel directivo hasta los del nivel operativo; (ii) valorar el estado de las diferentes dependencias teniendo en cuenta cuáles son los recursos disponibles en cada una de ellas para ejecutar la política de priorización; (iii) partiendo de esta valoración, desarrollar metodologías e instructivos flexibles que puedan ser aplicados por los funcionarios de los diferentes niveles para materializar la política de priorización, y (iv) interpretar aspectos de la política cuando se presenten dudas y se requiera la aclaración de ciertos lineamientos generales en el momento de su ejecución.

C. Ejecución

La política se ejecuta a partir de los lineamientos dispuestos en la etapa de formulación. Puesto que la aplicación de los criterios de priorización se puede hacer en diferentes momentos y clases, por parte de diversos funcionarios que cuentan con distintos niveles de información respecto de los casos y situaciones que pueden ser priorizados, la ejecución de la política requiere de una planificación entre y al interior de las dependencias, que de acuerdo



Hoja No. 48. Directiva No. 00002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

con el análisis de la carga de trabajo permita la toma de decisiones cotidianas en el proceso penal. Así, en la etapa de ejecución se realiza tanto la labor de planificación estratégica como la toma de decisiones diarias, que se deben traducir en actividades concretas para gestionar mejor la investigación penal.

1. Planes de priorización

La labor de planificación se instrumentaliza a través de la elaboración de *planes de priorización*, que son diseñados por las direcciones nacionales, por las direcciones seccionales y por las dependencias del nivel local en las cuales se divide cada dirección seccional, y aprobados por el Comité Nacional de Priorización, dos Subcomités Nacionales y 35 comités seccionales. Los planes de priorización son herramientas a través de las cuales se concreta la política de priorización, de acuerdo con un análisis de la carga de trabajo de cada dependencia misional. Esto permite definir los objetivos estratégicos de las diferentes dependencias en materia de priorización y las actividades a través de las cuales se alcanzarán dichos objetivos.

Los planes de priorización son realizados con base en (i) la caracterización de la criminalidad a la que responde la respectiva dependencia; (ii) el desempeño de la dependencia en dicha respuesta, y (iii) la aplicación de los criterios de priorización, siempre teniendo en cuenta (iv) los lineamientos de política criminal priorizados en las instancias del nivel estratégico de la entidad. Dichos planes describen el *tipo* de casos o situaciones concretos que pueden ser priorizados, no los casos y situaciones como tal. Esto permite tomar decisiones sobre (a) cómo evacuar el inventario de casos, y (b) las estrategias y actividades que deben adoptarse respecto de los casos que ingresan⁴⁸.

En el marco de la ejecución de la política de priorización, los planes deben proyectarse a corto, mediano y largo plazo. En consecuencia, se espera que los planes sigan siendo convenientes y pertinentes durante periodos de tiempo prolongados, razón por la cual estos deben ser revisados y reajustados cada año con la finalidad de que se adecúen a los fenómenos criminales de cada dependencia. En todo caso, si en el marco de la ejecución de los planes se presentan fenómenos criminales sorprendidos, es posible que sea necesario ajustar algunos de ellos, incluso antes del momento presupuestado de revisión.

En esta etapa corresponde a los funcionarios de los diferentes niveles identificar y seleccionar la información necesaria para: caracterizar la carga de trabajo de la dependencia correspondiente, entender y valorar el desempeño de la FGN en relación con dicha carga y, con base en ello, idear mecanismos para asignar los recursos disponibles, teniendo en cuenta las reglas sugeridas en esta Directiva para la aplicación de los criterios.

⁴⁸ En este punto debe tenerse en cuenta que, a pesar de que los planes de priorización son marcos de referencia a partir de los cuales los funcionarios de los diferentes niveles pueden tomar decisiones, la política de priorización no se agota en estos debido a su carácter transversal, esto implica que pueden existir decisiones y actividades de priorización que no están contempladas en dichos planes pero que no obstante se ciñen a los lineamientos dispuestos en esta Directiva.



Hoja No. 49. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

En este orden de ideas, hacen parte de la etapa de ejecución las siguientes actividades: (i) desarrollar los criterios contenidos en esta Directiva, con base en la caracterización de los fenómenos criminales relacionados con la carga de trabajo y la forma en que esta se encuentra organizada, teniendo en cuenta la información disponible en cada dependencia; (ii) caracterizar la carga de trabajo y ponderarla de acuerdo con la aplicación de los criterios de priorización. Vale la pena aclarar que la caracterización de los fenómenos criminales, así como de los tipos de situaciones y casos, dentro de las categorías de impacto y dificultad puede variar de acuerdo con los objetivos de la política criminal así como a la realidad social del país y a la modernización de la capacidad institucional; (iii) determinar de manera *coherente* cuáles actividades de priorización son pertinentes para alcanzar los objetivos propuestos; y (iv) poner en marcha las actividades de priorización propuestas.

2. Estructura de la priorización

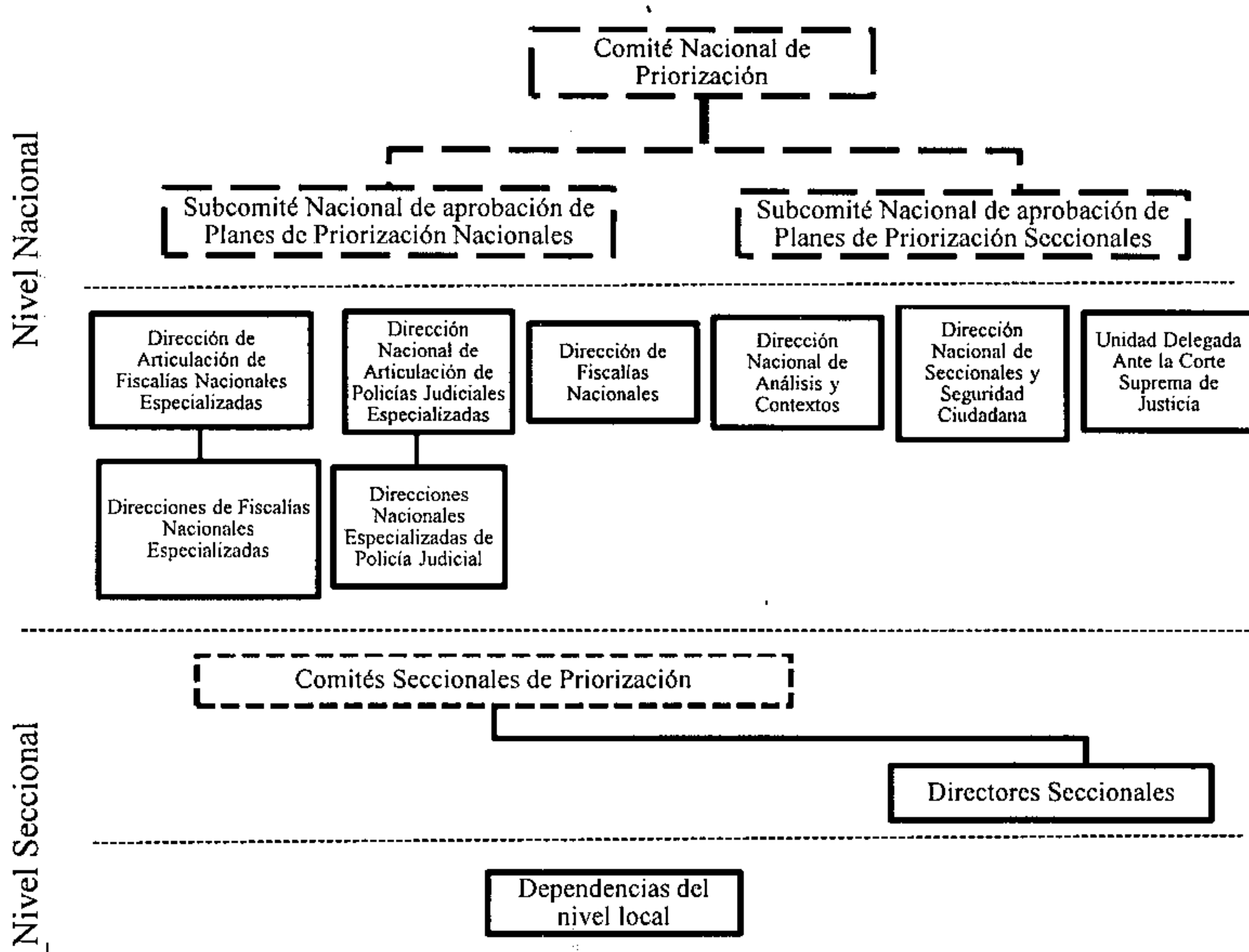
Para que sea posible aplicar esta política en toda la entidad, es necesario contar con una estructura de priorización de tipo piramidal, que funcione en forma de cascada, desde las direcciones nacionales hasta las dependencias del nivel local. Todo esto no puede ser gestionado o monitoreado desde el nivel central; es necesario que cada nivel cuente con un espacio desde el cual se ejecute la política de priorización. Para ello, se parte de la existencia de dos niveles: nacional y seccional.

GW
Hinc



Hoja No. 50. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Gráfico 4
Organigrama de la FGN con los niveles de la política de priorización



Nivel Nacional

En el nivel nacional, respecto de la etapa de formulación, como fue expuesto en el literal A de este capítulo, se realiza un trabajo de diseño de política pública. Respecto de la etapa de ejecución, este nivel está compuesto por el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos como órgano rector de la política, los Subcomités Nacionales que aprueban planes de priorización, y por las dependencias cuya competencia de casos es asignada, de acuerdo con su especialidad directamente por el Fiscal General de la Nación.

Respecto de las dependencias misionales, el nivel nacional está conformado por la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos, la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas y sus Direcciones de Fiscalías Especializadas, la Dirección de Fiscalías Nacionales, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas y sus respectivas Direcciones Nacionales de Policías Judiciales Especializadas, y la Dirección Nacional de Cuerpo Técnico de Investigaciones. Así, el nivel nacional está conformado por dos subniveles:

[Firma manuscrita]



Hoja No. 51. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Subnivel 1: Comité Nacional y subcomités nacionales de priorización

El Comité Nacional de Priorización está a cargo de la formulación de la política de priorización y de la toma de decisiones sobre decisiones concretas que tengan impacto en los casos o situaciones que investigan las Direcciones Nacionales. Igualmente, el Comité Nacional aprueba los planes de priorización de la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, de la Dirección Nacional de Policías Judiciales Especializadas, de la Dirección de Fiscalías Nacionales, de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, y de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos.

Además, el Comité cuenta de manera permanente con dos subcomités técnicos que permiten gestionar de manera más eficiente su carga de trabajo.

Por un lado, el Subcomité para la Aprobación de Planes de Priorización de Fiscalías y Policías Judiciales Nacionales Especializadas tiene como función estudiar y aprobar los planes de priorización presentados por las direcciones de fiscalías nacionales especializadas y por las direcciones especializadas de policía judicial. Por el otro lado, el Subcomité para la Aprobación de los Planes de Priorización de los Comités Seccionales de Priorización, estudia y aprueba los planes de priorización presentados por los directores seccionales como responsables de los comités seccionales de priorización.

Subnivel 2: Direcciones Nacionales

Las dependencias misionales del nivel nacional tienen como función principal proponer sus planes de priorización para que sean aprobados por el Comité de Priorización. Con base en los planes aprobados, cada una de estas direcciones adopta actividades de priorización frente a su carga de trabajo⁴⁹.

Cuadro 3
Esquema de funciones que debe cumplir cada órgano o dependencia del nivel nacional

Nivel Nacional	
Órgano / Dependencia	Funciones
Comité Nacional de Priorización	Aprueba los planes de priorización de: (i) la Dirección de Fiscalías Nacionales; (ii) la Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas; (iii) La Dirección Nacional de Análisis y Contextos; (iv) la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, y (v) la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema.

⁴⁹ La Dirección Nacional del CTI no elabora plan de priorización propio toda vez que su carga de trabajo coincide con la de los fiscales delegados que expiden órdenes de trabajo para ser cumplidas por los miembros del Cuerpo Técnico de investigación.



Hoja No. 52. Directiva No. 0002 "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

	Decide sobre las propuestas de priorización presentadas por: (i) la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia; (ii) la Dirección de Fiscalías Nacionales; (iii) la Dirección Nacional de Análisis y Contextos; (iv) la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas; (v) la Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas, y (iv) la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana.
Subcomité Nacional de aprobación de Planes de Priorización Nacionales.	Aprueba los Planes de Priorización propuestos por: (i) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional; (ii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado; (iii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH; (iv) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción; (v) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Antinarcóticos y Lavado de Activos; (vi) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción de Dominio; (vii) la Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiera; (viii) la Dirección Especializada de Policía judicial del Derecho de Dominio; (ix) la Dirección Especializada de Policía judicial de Derechos Humanos y DIH; (x) la Dirección Especializada de Policía judicial de Crimen Organizado, y (xi) la Dirección Especializada de Policía judicial de Aforados Constitucionales.
Subcomité Nacional de aprobación de Planes de Priorización Seccionales.	Aprueba los Planes de Priorización elaborados por los Comités Seccionales.
Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana.	Presenta las propuestas de Priorización formuladas por los Comités Seccionales al Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos. Ordena a los Comités Seccionales la ejecución de las medidas de priorización adoptadas por el Comité Nacional de Priorización.
(i) Dirección Nacional de Análisis y Contextos; (ii) Dirección de Fiscalías Nacionales, y (iii) Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia	Presentan propuestas de priorización al Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos. Presentan planes de priorización al Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos.
Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas.	Presenta al Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos su plan de priorización y las propuestas de priorización formuladas por: (i) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional; (ii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado; (iii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH; (iv) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción; (v) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Antinarcóticos y Lavado de Activos, y (vi) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción de Dominio. Ordena a: (i) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional; (ii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado; (iii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH; (iv) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción; (v) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Antinarcóticos y Lavado de Activos, y (vi) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción de Dominio, la ejecución de las medidas de priorización adoptadas por el Comité Nacional de Priorización.



0002

Hoja No. 53. Directiva No. _____ "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas.	Presenta al Comité Nacional su plan de priorización y las propuestas de priorización formuladas por: (i) la Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiera; (ii) la Dirección Especializada de Policía judicial del Derecho de Dominio; (iii) la Dirección Especializada de Policía judicial de Derechos Humanos y DIH; (iv) la Dirección Especializada de Policía judicial de Crimen Organizado, y (v) la Dirección Especializada de Policía judicial de Aforados Constitucionales. Ordena a: (i) la Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiera; (ii) la Dirección Especializada de Policía judicial del Derecho de Dominio; (iii) la Dirección Especializada de Policía judicial de Derechos Humanos y DIH; (iv) la Dirección Especializada de Policía judicial de Crimen Organizado, y (v) la Dirección Especializada de Policía judicial de Aforados Constitucionales, la ejecución de las decisiones de priorización adoptadas por el Comité Nacional de Priorización.
(i) La Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional; (ii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra el Crimen Organizado; (iii) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y DIH; (iv) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción; (v) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Antinarcóticos y Lavado de Activos, y (vi) la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción de Dominio.	Formulan propuestas de priorización relacionadas con su carga de trabajo a la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas.
(i) Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiera; (ii) Dirección Especializada de Policía judicial del Derecho de Dominio; (iii) Dirección Especializada de Policía judicial de Derechos Humanos y DIH; (iv) Dirección Especializada de Policía judicial de Crimen Organizado, y (v) Dirección Especializada de Policía judicial de Aforados Constitucionales.	Formulan propuestas de priorización relacionadas con su carga de trabajo a la Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas.

Nivel Seccional

En el nivel seccional se ejecuta la política de priorización, concretándola en situaciones y casos específicos en cada una de las direcciones seccionales del país. Estas situaciones y casos provienen de los mismos territorios donde operan las Direcciones Seccionales y corresponden con la criminalidad específica que afecta a las comunidades a nivel local. Este

[Handwritten signature]



0002

Hoja No. 54. Directiva No. *"Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".*

nivel está conformado por los Comités Seccionales de Priorización de Situaciones y Casos, por las Direcciones Seccionales y por la dependencias del nivel local en que se divide cada una de estas. Al igual que sucede con el nivel nacional, el nivel seccional está conformado por dos subniveles:

Subnivel 1: Comités Seccionales de Priorización y Direcciones Seccionales

Los comités seccionales están a cargo de la aprobación de los planes de priorización de las dependencias del nivel local y de la elaboración de los planes de la respectiva seccional. De igual manera, los Comités Seccionales presentan al Comité Nacional casos o situaciones a priorizar y a reasignar en el nivel nacional.

Subnivel 2: Dependencias del nivel local

Las dependencias del nivel local tienen a cargo proponer los planes de priorización de las investigaciones a su cargo y tomar decisiones de priorización, con base en los planes aprobados por el Comité Seccional. También, pueden presentar a este Comité los casos o situaciones que deban priorizarse y/o reasignarse.

Cuadro 4

Esquema de funciones que debe cumplir cada órgano o dependencia del nivel seccional

Nivel Seccional	
Órgano / Dependencia	Funciones
Comités Seccionales	Presenta planes de priorización al Subcomité Nacional de Aprobación de Planes de Priorización Seccionales
	Aprueba planes de priorización de las dependencias del nivel local
	Presenta ante la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana las decisiones de priorización que considere en relación con casos o situaciones que involucren carga de trabajo de otra dirección seccional o nacional
Dependencias del nivel local	Presentan propuestas de priorización ante los Comités Seccionales
	Ejecutan las ordenes remitidas por los Comités Seccionales y los Directores Seccionales
	Presentan planes de priorización ante los Comités Seccionales

D. Seguimiento

El término seguimiento se refiere a la verificación de si lo programado se está cumpliendo y se emplea para detectar si se están llevando a cabo las actividades como fueron planteadas originalmente, o si por el contrario se requiere hacer variaciones. A su vez, permite verificar con pertinencia aquellas fallas que deben corregirse a tiempo para alcanzar las metas de la política de priorización trazadas por las diferentes unidades. Este seguimiento se realiza en

[Handwritten signature]



Hoja No. 55. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

dos niveles: (i) a través de la supervisión anual a la política de priorización y a la ejecución de los planes, la cual está a cargo de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos, en el caso de los planes de priorización de las direcciones nacionales, y de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana, en el caso de los planes de priorización de las seccionales; y (ii) mediante la obligación que tiene cada dependencia de establecer los métodos necesarios para garantizar que las políticas y programas estratégicos propuestos se ejecuten de manera coordinada, aportando a su vez los insumos suficientes para diseñar sistemas de seguimiento que permitan monitorear y evaluar los avances y problemas.

E. Evaluación

Por último, la etapa de la evaluación se refiere a la verificación de si lo que se está haciendo efectivamente conduce a los propósitos trazados, de forma eficiente, efectiva y duradera. En tal medida, en esta etapa se pueden analizar los procesos, los resultados o inclusive los impactos de la política, dependiendo de los aspectos que se quieran valorar. La evaluación de la política de priorización está a cargo de la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación, y constituye el insumo principal para realizar los ajustes que deben hacerse en su formulación. Dicha evaluación y reformulación de la política se debe realizar teniendo en cuenta los insumos entregados por cada una de las dependencias de la entidad, así como con la información obtenida en el seguimiento de la ejecución de la política.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los **09 DIC 2015**

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.
Fiscal General de la Nación

	NOMBRE	FIRMA	FECHA
Proyectó	Jinú Carvajalino		28/11/2015
	Gina Cabarcas		28/11/2015
Revisó	Miguel Emilio La Rota Uprinny y Sebastián Machado		28/11/2015
Aprobó	Sebastián Machado		28/11/2015
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			



Hoja No. 56. Directiva No. **0002** "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación".

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	7
II. PROBLEMAS Y FALENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PENAL AL INTERIOR DE LA FGN.....	9
III. DEFINICIÓN Y FINES DE LA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN.....	17
IV. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN: JUSTICIA PENAL ORDINARIA Y JUSTICIA TRANSICIONAL.....	18
V. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN.....	23
A. Contenido y alcance de los criterios.....	23
1. Criterio objetivo.....	24
2. Criterio subjetivo.....	26
3. Criterios complementarios.....	27
B. Test de priorización y ponderación de los criterios.....	30
VI. ACTIVIDADES DE PRIORIZACIÓN.....	36
A. Unidades de análisis.....	38
B. Momentos de la priorización.....	40
C. Clases de priorización.....	41
D. Planificación estratégica del manejo de la carga de trabajo.....	41
E. Investigación criminal en contexto.....	42
VII. CICLO DE LA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN.....	44
A. Formulación y ajustes.....	47
B. Implementación.....	47
C. Ejecución.....	47
1. Planes de priorización.....	48
2. Estructura de la priorización.....	49
D. Seguimiento.....	54
E. Evaluación.....	55