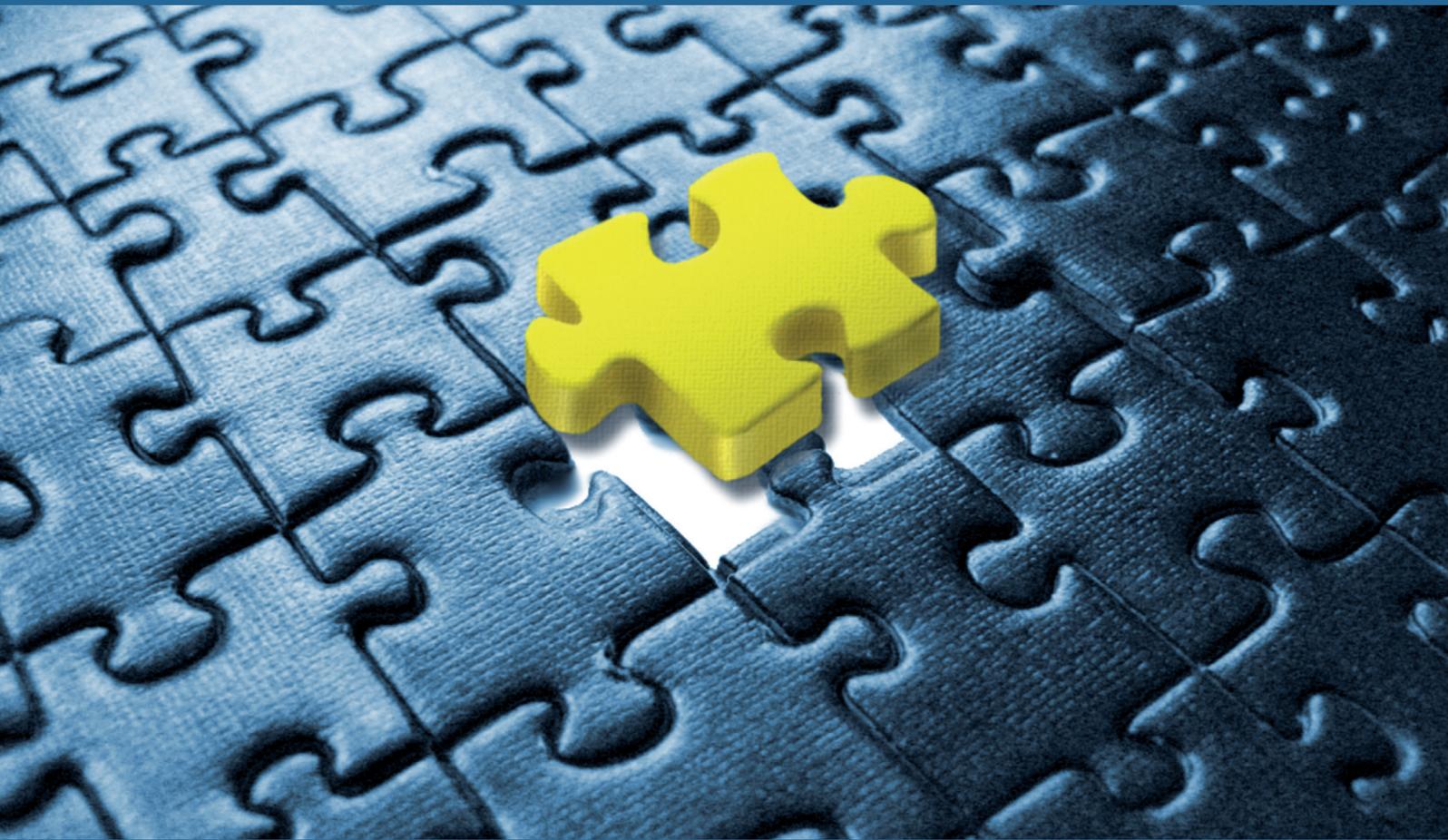


# La priorización

Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal





# La priorización

Memorias de los talleres para la  
construcción de los criterios del nuevo  
sistema de investigación penal

Bogotá D. C., 2013



© Fiscalía General de la Nación  
Diagonal 22B No. 52 - 01  
Teléfonos: 414 9000 - 570 2000 - 546 1414

Este documento se puede consultar  
en la página web: <http://www.fiscalia.gov.co>  
Se autoriza su reproducción total o parcial,  
citando la fuente.

Prohibida su venta. Distribución gratuita.

**Edición**

Oficina de Divulgación y Prensa  
Unidad Nacional de Análisis y Contextos

**Diseño, diagramación e impresión**

Imprenta Nacional de Colombia

Agosto 2013

# Contenido

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| <b>Agradecimientos</b> ..... | <b>7</b>  |
| <b>Introducción</b> .....    | <b>15</b> |

## Capítulo 1

### ¿Por qué adoptar una estrategia de priorización?

|  |    |
|--|----|
| 1.1 Presentación<br>Eduardo Montealegre Lynett, Fiscal General de la Nación .....  | 19 |
| 1.2 Fundamentos teóricos e importancia de la priorización<br>Alejandro Ramelli Arteaga, Fiscal Tercero Delegado ante la Corte Suprema<br>de Justicia con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis<br>y Contextos ..... | 21 |
| 1.3 La priorización como estrategia de reducción de complejidad:<br>un ensayo de interpretación<br>Alejandro Aponte Cardona, asesor externo Fiscalía General de la Nación .....  | 25 |

## Capítulo 2

### Taller interno de la Fiscalía - Jefes de unidades nacionales y expertos académicos

|  |    |
|--|----|
| 2.1 Descripción del taller .....           | 33 |
| 2.1.1 Participantes                        |    |
| 2.1.2 Objetivos                            |    |
| 2.1.3 Metodología                          |    |
| 2.2 Acta del taller .....                  | 34 |
| 2.2.1 Discusiones de los grupos de trabajo |    |
| 2.3 Principales conclusiones .....         | 40 |

## Capítulo 3

### Taller con fiscales y magistrados de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 3.1 Descripción del taller ..... | 43 |
|----------------------------------|----|

|       |                                      |    |
|-------|--------------------------------------|----|
| 3.1.1 | Participantes                        |    |
| 3.1.2 | Objetivos                            |    |
| 3.1.3 | Metodología                          |    |
| 3.2   | Acta del taller .....                | 44 |
| 3.2.1 | Discusiones de los grupos de trabajo |    |
| 3.3   | Principales conclusiones .....       | 51 |

#### **Capítulo 4** **Taller con otras instituciones del Estado**

|       |                                      |    |
|-------|--------------------------------------|----|
| 4.1   | Descripción del taller .....         | 55 |
| 4.1.1 | Participantes                        |    |
| 4.1.2 | Objetivos                            |    |
| 4.1.3 | Metodología                          |    |
| 4.2   | Acta del taller .....                | 56 |
| 4.2.1 | Instalación                          |    |
| 4.2.2 | Discusiones de los grupos de trabajo |    |
| 4.3   | Principales conclusiones .....       | 64 |

#### **Capítulo 5** **Taller con fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia**

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 5.1   | Descripción del taller .....                         | 67 |
| 5.1.1 | Participantes  |    |
| 5.1.2 | Objetivos  |    |
| 5.1.3 | Metodología  |    |
| 5.2   | Acta del taller .....                                | 68 |
| 5.2.1 | Instalación  |    |
| 5.2.2 | Discusiones de los grupos de trabajo                 |    |
| 5.2.3 | Plenaria. Conclusiones generales de todos los grupos |    |
| 5.3   | Principales conclusiones .....                       | 72 |

#### **Capítulo 6** **Taller con organizaciones no gubernamentales**

|       |                              |    |
|-------|------------------------------|----|
| 6.1   | Descripción del taller ..... | 75 |
| 6.1.1 | Participantes                |    |
| 6.1.2 | Objetivos                    |    |
| 6.1.3 | Metodología                  |    |
| 6.2   | Acta del taller .....        | 76 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 6.2.1 | Instalación  |    |
| 6.2.2 | Plenaria   |    |
| 6.3   | Principales conclusiones parciales y puntos de debate..... | 85 |

### Capítulo 7

#### Taller con expertos internacionales

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 7.1   | Descripción del taller .....                 | 89  |
| 7.1.1 | Participantes                                |     |
| 7.1.2 | Objetivos                                    |     |
| 7.1.3 | Metodología                                  |     |
| 7.2   | Acta del taller .....                        | 90  |
| 7.2.1 | Instalación                                  |     |
| 7.2.2 | Exposiciones de los expertos internacionales |     |
| 7.2.3 | Discusiones de los grupos de trabajo         |     |
| 7.2.4 | Plenaria                                     |     |
| 7.3   | Principales conclusiones.....                | 101 |

### Capítulo 8

#### Instrumentos adoptados para desarrollar la estrategia de priorización

|     |  |     |
|-----|--|-----|
|     | Introducción .....   | 105 |
| 8.1 | Directiva 0001 de 4 de octubre de 2012, <i>“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 aquellos en la Fiscalía General de la Nación”</i> . ..... | 107 |
| 8.2 | Resolución 01810 de 4 de octubre de 2012, <i>“por medio de la cual se crea la Unidad Nacional de Análisis y Contextos”</i> . .....   | 141 |
| 8.3 | Resolución 01811 de 4 de octubre de 2012, <i>“por medio de la cual se crea y reglamenta el comité de priorización de situaciones y casos en la Fiscalía General de la Nación”</i> .....  | 145 |
|     | Direcciones Seccionales de Fiscalías.....  | 154 |



# Agradecimientos

---

El Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, expresa sus sentimientos de gratitud a los integrantes de la Rama Judicial, académicos, instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y agencias internacionales de cooperación, por su participación activa y crítica en la construcción de los criterios de priorización.

## Funcionarios Fiscalía General de la Nación

- **Jorge Fernando Perdomo Torres**  
Vicefiscal General de la Nación
- **Aura Yineth Correa Niño**  
Secretaria General
- **Elka Venegas Ahumada**  
Directora Nacional de Fiscalías
- **Maritza Escobar Baquero**  
Directora Nacional CTI
- **Marcela María Yepes Gómez**  
Directora Nacional Administrativa y Financiera
- **Francisco Javier Echeverri Lara**  
Director Asuntos Internacionales
- **Ana Linda Solano**  
Directora Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses
- **Martha Lucía Zamora Ávila**  
Coordinadora Unidad Delegada ante la Corte Suprema de Justicia
- **Nitza Vidales Serrano**  
Secretaria Privada Fiscal General de la Nación
- **Alejandro Ramelli Arteaga**  
Fiscal Tercero Delegado ante la Corte Suprema de Justicia con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos

- **Gloria Ortiz**  
Asesora Despacho Fiscal General de la Nación
- **Sebastián Machado Ramírez**  
Asesor Despacho Fiscal General de la Nación
- **Alexandra Manzano**  
Jefe Oficina Jurídica
- **Ómar Jaimes**  
Jefe Oficina de Divulgación Prensa
- **Ana María Estrada**  
Jefe Sección Bienestar
- **Juan Pablo Hinestrosa Vélez**  
Jefe Unidad Nacional para la Justicia y la Paz
- **Marcela Márquez Rodríguez**  
Jefe Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados
- **Liliana María Calle**  
Jefe Unidad Nacional para los Desmovilizados
- **Misael Fernando Rodríguez Castellanos**  
Jefe Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
- **Julián Quintana Torres**  
Jefe Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos
- **Mery Patricia Conejo**  
Jefe Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión
- **Mario Montes Giraldo**  
Jefe Unidad Nacional Anticorrupción
- **Carlos Ricardo Gaitán Bazurto**  
Jefe Unidad Nacional Especializada en Delitos contra la Propiedad Intelectual y las Telecomunicaciones
- **Juan Hernando Poveda Parra**  
Jefe Unidad Nacional Delegada contra el Terrorismo
- **Juan Carlos Acevedo Vanegas**  
Jefe Unidad Nacional Antinarcoóticos y de Interdicción Marítima
- **Luis González León**  
Jefe Unidad Nacional contra las Bandas Emergentes
- **Gloria Elsa Arias Rangel**  
Jefe Unidad Nacional de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente

#### Magistrados de Justicia y Paz

- **Teresa Ruiz Núñez**  
Presidenta sede Bogotá

- **Alexandra Valencia Molina**  
Sala de Conocimiento sede Bogotá
- **Eduardo Castellanos Rozo**  
Sala de Conocimiento sede Bogotá
- **Lester María González Romero**  
Sala de Conocimiento sede Bogotá
- **Uldi Teresa Jiménez López**  
Sala de Conocimiento sede Bogotá
- **José Manuel Bernal Parra**  
Sala de Garantías sede Bogotá
- **Juan Guillermo Cárdenas Gómez**  
Sala de Conocimiento sede Medellín
- **María Consuelo Rincón Jaramillo**  
Sala de Conocimiento sede Medellín
- **Olimpo Castaño Quintero**  
Sala de Garantías sede Medellín
- **Rubén Darío Pinilla Cogollos**  
Sala de Conocimiento sede Medellín
- **Cecilia Leonor Olivella Araújo**  
Sala de Conocimiento sede Barranquilla
- **Gustavo Roa Avendaño**  
Sala de Conocimiento sede Barranquilla
- **José Haxel Marulanda**  
Sala de Conocimiento sede Barranquilla
- **Zorayda Anyul Chalela Romano**  
Sala de Garantías sede Barranquilla
- **Carolina Rueda Rueda**  
Sala de Garantías sede Bucaramanga

#### Fiscales de Justicia y Paz

- **Deicy Jaramillo Rivera**  
Sede Bogotá
- **Elsa María Moyano Galvis**  
Sede Bogotá
- **Hilda Janneth Niño Farfán**  
Sede Bogotá
- **Liliana Patricia Donado Sierra**  
Sede Bogotá
- **Luz Helena Morales Garay**  
Sede Bogotá
- **Dúmar Otálora Hernández**  
Sede Medellín

- **Nubia Stella Chávez Niño**  
Sede Medellín
- **Patricia del Socorro Hernández Zambrano**  
Sede Medellín
- **Giovanni Álvarez Santoyo**  
Sede Barranquilla
- **Janneth Magalvy Álvarez Bermúdez**  
Sede Barranquilla
- **Vicente Guzmán Herrera**  
Sede Barranquilla
- **Iván Augusto Gómez Celis**  
Sede Bucaramanga
- **José Joaquín Arias García**  
Sede Cali

### Instituciones estatales

- **Alejandro Éder**  
Alto Consejero para la Reintegración
- **Alfonso Chamie**  
Director Defensoría del Pueblo
- **Farid Benavides**  
Viceministerio de Justicia
- **Álvaro Villarraga**  
Centro de Memoria Histórica
- **María Paulina Riveros**  
Directora de Derechos Humanos, Viceministerio del Interior
- **Assad José Jater Peña**  
Director de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario,  
Ministerio de Relaciones Exteriores
- **Carolina Estupiñán**  
Fondo de Reparación
- **Diana María Cadena**  
Procuraduría General de la Nación
- **Iván Tovar**  
Ministerio de Justicia
- **Jorge Augusto Caputo**  
Coordinador de procuradores Judiciales de Justicia y Paz, Procuraduría  
General de la Nación
- **Magda Lorena Cárdenas**  
Programa Presidencial de Lucha contra la Impunidad
- **María Consuelo Ramírez**  
Unidad de Víctimas

- **MG. Jairo Alfonso Aponte Prieto**  
Director de la Escuela Superior de Guerra
- **Miguel Samper**  
Director de Justicia Transicional, Ministerio de Justicia
- **Nadia Yarala**  
Defensoría del Pueblo
- **Nadier Yarala Díaz**  
Coordinadora de la Defensoría, Justicia y Paz
- **Paula Andrea Ramírez Barbosa**  
Procuradora delegada para el Ministerio Público
- **Pedro Camacho**  
Asesor Programa Presidencial de Lucha contra la Impunidad
- **Sergio Jaramillo**  
Alto Asesor para la Seguridad Nacional
- **TC. Andrés Rolando Ciro Gómez**  
Director Maestría en DH y Dica, Escuela Superior de Guerra
- **Viviana Ferro**  
Ministerio del Interior

#### Académicos

- **Alejandro Aponte Cardona**  
Asesor externo Despacho Fiscal General de la Nación, Pontificia Universidad Javeriana
- **Andreas Forer**  
Director del Proyecto Profis, GIZ
- **Baltasar Garzón Real**  
Representante de la Mapp-OEA en Colombia
- **Carlos Rodríguez**  
Universidad Santo Tomás
- **Claudia López Díaz**  
Profesora Universidad Sergio Arboleda
- **Diego López Medina**  
Profesor Universidad de los Andes
- **Héctor Olásolo**  
Universidad Santo Tomás
- **Iván Orozco**  
Profesor Universidad de los Andes
- **María Camila Moreno**  
International Center for Transitional Justice, ICTJ
- **María Cristina Patiño González**  
Decana Universidad Santo Tomás

- **Paul Seils**  
International Center for Transitional Justice, ICTJ
- **Rodrigo Uprimny Yepes**  
Director de Dejusticia
- **Susan Kemp**  
International Center for Transitional Justice, ICTJ

### Organizaciones No Gubernamentales

- Asamblea por la Paz
- ASFADDES
- Asociación MINGA
- Casa de la Mujer
- CINEP
- CITpax
- Codhes
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
- Colectivo Mujeres al Derecho
- Comisión Colombiana de Juristas
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz
- Comité Internacional de la Cruz Roja
- Coordinación Colombia - Europa – EE. UU.
- Corporación Humanas Colombia
- Corporación Punto de Vista
- Corporación REINICIAR
- Corporación Sisma Mujer
- Corporación Viva la Ciudadanía
- Dejusticia
- GIDH
- Iniciativa de Mujeres por la Paz
- Movice
- ONIC, Comunidades Indígenas
- ONU – ACNUDH
- Ruta Pacífica
- Women´s Link Worldwide

### Organizaciones Sociales

- ANTHOC
- ASINORT
- Asociación de Instructores de Antioquia – ADIDA
- Asociación de Maestros de Córdoba – ADEMACOR
- Asonal Judicial
- Central Unitaria de Trabajadores – CUT
- Confederación de Trabajadores de Colombia – CTC
- Confederación General de Trabajadores – CGT
- EDUMAG
- Escuela Nacional Sindical
- FECODE
- FENSUAGRO
- FUNTRAENERGÉTICA
- SIMANA
- SINTRAELECOL
- SINTRAOFAN
- SUTEV
- SUTIMAC
- Unión Sindical Obrera – USO

### Agencias Internacionales de Cooperación

- Agencia Alemana de Cooperación GIZ - Proyecto Profis.
- International Center for Transitional Justice - ICTJ
- Organización de los Estados Americanos, Mapp-OEA



## Introducción

---

La ausencia de una estrategia concertada y organizada, respecto de la forma en la cual la Fiscalía General de la Nación debe determinar sus prioridades investigativas y direccionar sus recursos en la persecución de organizaciones criminales, ha generado serios problemas en el ente investigador, y limita en el cumplimiento de las demandas ciudadanas de justicia.

El anterior problema puso de presente la importancia de adoptar estrategias de priorización para racionalizar los esfuerzos y los recursos de la entidad. En este orden de ideas, los fiscales de las diferentes unidades vieron la necesidad de implementar criterios de priorización de facto, dado que la magnitud y complejidad de las investigaciones no permitía que todas ellas fueran abordadas al mismo tiempo y con los mismos recursos. Sin embargo, para que una estrategia de priorización encuentre legitimidad, esta debe ser objetiva, transparente y participativa; por ello, la Fiscalía decidió discutir y construir públicamente una estrategia de priorización con el objetivo de dismantelar las organizaciones criminales y garantizar los derechos de las víctimas.

En este contexto, se instalaron diferentes sesiones de discusión a manera de talleres con el objetivo de identificar las principales falencias del ente investigador y encontrar posibles soluciones que permitan construir una estrategia de priorización de casos en la entidad, y que a su vez, se ajusten a los requerimientos normativos nacionales e internacionales articulados con la reforma a la Ley de Justicia y Paz y con el Acto Legislativo 1° de 2012 que establece un marco jurídico para la paz.

Ahora bien, pese a que existe un soporte jurídico y cultural que permite adoptar estrategias de priorización, la discusión sobre estas es sumamente delicada, dado que implica tener en cuenta las garantías de las víctimas respecto de su acceso a la administración de justicia; por lo tanto, los talleres procuraron analizar todas las aristas de este debate e instaron la participación de los diferentes actores involucrados en él.

El documento que se presenta a continuación reúne las experiencias del trabajo adelantado con fiscales, magistrados, instituciones, organizaciones civiles y expertos nacionales e internacionales y fue elaborado a partir de las relatorías que se tomaron en cada una de las sesiones y de los talleres en grupo, por ello refleja las discusiones que allí se sostuvieron.

Este no es un texto académico, ha sido construido a partir de las relatorías, teniendo por supuesto consistencia en la redacción y en la estructura, pero tiene limitaciones propias del proceso de construcción de unas memorias. Como es posible observar, en el documento, los resultados del trabajo son sumamente interesantes y enriquecen de forma sustancial el diálogo sobre la priorización de casos en Colombia.

Gracias al apoyo y participación de diversas personas e instituciones como la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la Nación, en cabeza de Ana Linda Solano, quien estuvo presente en todas las sesiones y se apoyó en los funcionarios Lyda Edith Guzmán, Nidia Pilar Rojas, Jaime Perdomo y Luis Miguel Martínez, se logró construir este texto; recibió también el apoyo de fiscales especialmente activos en las diversas sesiones y quienes aportaron apuntes para las memorias, como Iván Augusto Gómez Celis y Deicy Jaramillo.

De igual manera, agradecemos especialmente a Nicolás Arana y Henry Rivera, representantes del Centro Internacional de Justicia Transicional; a María Fernanda Posada de la Mapp-OEA, quien acompañó las diversas reuniones con aportes a la elaboración de las memorias; a los integrantes del Proyecto Profis de la Agencia Alemana de Cooperación GIZ, Claudia López Díaz y Juan Pablo Cardona; a los asesores del despacho del Fiscal General de la Nación, Alejandro Ramelli Arteaga, Sebastián Machado, Gloria Ortiz y Javier Tovar, quienes han impulsado este proceso desde sus inicios; al consultor y asesor externo Alejandro Aponte Cardona y a su equipo de trabajo compuesto por Pablo Gómez y Daniel Castellanos, quienes en forma conjunta organizaron la información y le dieron consistencia y uniformidad al texto que aquí se presenta.

**¿Por qué  
adoptar una estrategia  
de priorización?**



## 11. Presentación

**Eduardo Montealegre Lynett**

*Fiscal General de la Nación*

La priorización, en términos sencillos, es una técnica de gestión de la investigación penal que permite establecer un orden de atención entre peticiones ciudadanas de justicia con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Este nuevo sistema, refiere un modelo aplicado por el Tribunal Penal Internacional de países anglosajones y latinoamericanos como Chile.

En este sentido, la construcción e implementación de unos criterios de priorización acompañados de otros instrumentos de Política Criminal, así como la puesta en marcha de la nueva Unidad Nacional de Análisis y Contextos, Unac, y de un Comité de Priorización, comportarán un verdadero giro copernicano en la investigación penal en Colombia.

Se pretende entonces que miles de casos que responden a unos mismos patrones de conducta de poderosas organizaciones delictivas, no sean analizados de forma aislada e inconexa por distintos fiscales, incluso vinculados a diferentes unidades nacionales o seccionales del país.

En efecto, tradicionalmente la investigación penal en Colombia se ha venido adelantando como la descripción de actos individuales, tal como lo advierte la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “la labor del fiscal en la investigación y la presentación de la mayoría de los crímenes normales pueden equipararse a la del director de una película, cuya tarea consiste en describir claramente cómo sucedió un hecho determinado y cuyo principal interés es relatar la comisión de un acto criminal concreto. Cuanto más clara sea la descripción, más fácil será para el tribunal determinar la responsabilidad”.

Por el contrario, la investigación y sanción de los crímenes de sistema comporta retos enormes en cuanto a la orientación y aplicación de nuevas técnicas investigativas. Según lo advierte la misma, “la investigación de crímenes del sistema exige un enfoque más cercano al de un ingeniero. La tarea no se limita a describir la ejecución del acto criminal, sino que debe dilucidar el funcionamiento de los elementos de la maquinaria”.

En esencia, se pretende no investigar todos y cada uno de los delitos cometidos por el aparato organizado de poder, como si se tratara de conductas aisladas, sino de comprender la estructura y el funcionamiento de organizaciones al servicio delictivo, a efectos de imputar responsabilidad penal a los máximos responsables, sean planificadores o colaboradores.

La construcción de estos criterios de priorización desborda el ámbito de aplicación de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, escenario donde fue inicialmente concebida y viene siendo aplicada. A decir verdad, la priorización, en tanto técnica de gestión de la investigación criminal, será muy útil en los procesos que se adelantan por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, al igual que en la lucha contra toda clase de crimen organizado. Incluso, en el caso de los delitos imputables

a organizaciones delictivas, la priorización garantizará un verdadero trato igualitario entre los ciudadanos que reclaman justicia en Colombia. En consecuencia, no todas las víctimas ni sus victimarios son iguales, razón por la que no se les debe dispensar un mismo trato.

Estos cambios que son de gran importancia sustancial en la forma de investigar los delitos en el país, no responden a una decisión unilateral e inconsulta de la Fiscalía General de la Nación; por el contrario, fueron el resultado de un intenso, provechoso y democrático proceso de reflexión y análisis en el cual participaron numerosas personas e instituciones nacionales y extranjeras. Se trató, a no dudarlo, de un ejercicio de construcción colectiva del conocimiento.

Por tales razones, deseo expresar mi gratitud a todos aquellos funcionarios de la Fiscalía, en especial, a mis asesores Alejandro Ramelli Arteaga y Sebastián Machado Ramírez, quienes lideraron este proyecto, de la misma manera que al asesor externo de mi Despacho, Alejandro Aponte Cardona, a los Magistrados Delegados ante la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz, a los servidores públicos de distintas instituciones estatales, a los integrantes de las Organizaciones no Gubernamentales, a los sindicalistas, a los líderes y lideresas sociales, a los expertos nacionales y extranjeros, al igual que a la Agencia Alemana de Cooperación, GIZ, a la ICTJ y a la Mapp OEA, quienes nos acompañaron y brindaron su generosa colaboración a lo largo de este proceso de construcción de unos criterios de priorización de las investigaciones y diseño de una nueva estrategia investigativa, soportada sobre la construcción de contextos criminales.

## 1.2. Fundamentos teóricos e importancia de la priorización

**Alejandro Ramelli Arteaga**

*Fiscal Tercero Delegado ante la Corte Suprema de Justicia  
con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos*

Resulta un lugar común preguntarnos por qué los índices de impunidad son tan elevados en Colombia. Las causas del fenómeno parecen ser múltiples y quizá, a primera vista, un tanto evidentes: falta de recursos económicos para la justicia, lo cual se traduce en un escaso número de fiscales e investigadores asignados para los casos; desbordamiento de la macrocriminalidad vinculada con el narcotráfico y el conflicto armado interno; amenazas contra testigos, fiscales y jueces; corrupción en la Rama Judicial; entre otras. Siendo esto así, la solución al problema de la impunidad en nuestro país se reduciría a un tema de carácter meramente presupuestal o económico. La relación es un tanto simple: mayores recursos para el sector justicia, menor impunidad.

El objetivo del presente artículo es señalar que si no existe una estrategia global de lucha contra la impunidad, todo incremento de recursos para la persecución del delito resultará, no solo insuficiente, sino ineficaz. En otras palabras, si no se cuenta con unos instrumentos sólidos y transparentes de política criminal, el accionar estatal contra la delincuencia organizada seguirá siendo caracterizado por su desarticulación y escasos resultados. En tal dirección apunta, precisamente, la construcción de una política pública de priorización de casos en la Fiscalía General de la Nación.

En términos sencillos, la priorización consiste en organizar un orden lógico de atención a las demandas ciudadanas de justicia, a efectos de incrementar la efectividad del aparato estatal en la lucha contra la delincuencia y garantizar de mejor manera, y en condiciones de igualdad material, los derechos de las víctimas, en especial, los de las más vulnerables.

El sistema de priorización en materia de justicia, como lo sostiene Rodrigo Uprimny Yepes, abogado de la Universidad Externado de Colombia, resulta equiparable con el funcionamiento de un “triage” en un hospital, es decir, cuando solicitamos un servicio médico de urgencias nos realizan una primera valoración con el fin de determinar la gravedad de la situación, el tipo de intervención que requerimos, y por supuesto, se toman en cuenta las calidades personales del paciente. De allí que, el orden de atención de los enfermos no responda necesariamente con el orden de llegada, sino a unos criterios científicos orientados a prestarle un servicio prioritario a quien más lo requiera. Por el contrario, pretender atender a todos los pacientes al mismo tiempo, no sólo haría colapsar cualquier servicio de urgencias del mundo, sino que produciría unos resultados nefastos en términos de garantía del derecho fundamental a la salud.

Pues bien, la ausencia de este sistema de “triage” o de categorización en la administración de justicia, ha sido una de las principales causas de impunidad en el país. En efecto, una incorrecta comprensión del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia ha conducido a sostener que el Estado incumpliría sus deberes constitucionales de protección y garantía de los derechos de los asociados y de llegar a establecer un orden en la atención de las demandas ciudadanas de justicia. En ese orden de ideas y

para continuar con nuestro símil, la pregunta obvia sería entonces: ¿todos los hospitales de Colombia le están vulnerando el derecho a la salud a los enfermos por no atenderlos a todos al mismo tiempo? Evidentemente no.

Pretender entonces que la administración de justicia dispense el mismo trato “igualitario” a todos aquellos que requieren de sus servicios, en el sentido de tener que investigar todos los delitos al mismo tiempo, ha conducido paradójicamente al resultado contrario: nada se investiga adecuadamente. Al respecto, quisiera exponer una comparación ilustrativa, esta vez de Diego López Medina, docente de la Universidad de los Andes: *“Los fiscales son como vaqueros a quienes se les ordena arriar mil reses al mismo tiempo, so pena de ser investigados y sancionados por prevaricato por omisión. Pues bien, tal modelo conduce, en la práctica, a que muy pocas vacas se muevan y a que casi ninguna llegue al establo”*.

Señalados entonces los problemas que aquejan al modelo actual de investigación, fundado en el principio de que “absolutamente todo se debe investigar y al mismo tiempo y como conductas aisladas”, surge entonces, la propuesta liderada por el Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, quien dispuso la creación de unas directivas de priorización, en tanto que instrumento de política criminal que permita focalizar y optimizar la actividad investigativa de la Fiscalía hacia la consecución de unos objetivos generales. Se trata, ni más ni menos, que de cambiar por completo un paradigma tradicional de investigación que ha regido en Colombia por décadas y cuya efectividad, como todos sabemos, ha sido muy escasa.

Pero, ¿cómo crear estos criterios de priorización? Lo más sencillo hubiera sido pedirle a un grupo de expertos que simplemente se sentaran, reflexionaran y los escribieran. De hecho, en la historia nacional esa ha sido una constante, por ejemplo, en la redacción de códigos penales. Sin embargo, ¿será que el diseño de un nuevo instrumento de política criminal del ente acusador de una nación, como el que se pretende implementar, debe ser obra exclusivamente de un grupo de estudiosos o, por el contrario, ser una construcción colectiva fruto de un amplio debate democrático, transparente y participativo? Claramente la primera vía es la más sencilla. No obstante, la segunda no solo dota de mayor legitimidad al proceso sino que, como lo afirmaba Descartes: *“La razón es un bien que se encuentra repartido entre muchos hombres, y mujeres, le agregaría el autor de estas líneas”*.

De ahí que, una vez seleccionada la segunda vía, el Fiscal General de la Nación me encomendara la organización metodológica y logística de seis talleres sobre la construcción de criterios de priorización para la investigación, a efectos de contar con los insumos necesarios para la redacción de lo que hoy es la Directiva 0001 del 04 de octubre de 2012. Misión que finalmente cumplí y durante la cual conté con los valiosos insumos y críticas provenientes de la Directora Nacional de Fiscalías, Elka Venegas Ahumada; el Vicepresidente de la ICTJ en Colombia, Paul Seils; los asesores del Fiscal General, Sebastián Machado Ramírez, Gloria Ortiz, Javier Tovar y el asesor externo de la entidad, Alejandro Aponte.

A lo largo de las intensas sesiones de trabajo en los mencionados talleres, se escucharon a numerosos fiscales, Magistrados de Justicia y Paz y representantes de 17 entidades del Estado, al igual que a cerca de 60 representantes de Organizaciones no Gubernamentales, sindicatos y líderes sociales. En las que se analizaron y debatieron distintas posturas a favor y en contra sobre el tema de la priorización, y lo más importante, se avanzó notoriamente hacia la formulación de los mencionados criterios. A todos ellos, mi más sincera gratitud.

Aunado a lo anterior, se realizaron conversatorios internos con la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH, la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición

y Desplazamiento Forzados y la Unidad Nacional contra las Bandas Emergentes, Baccrim. Se visitaron igualmente, por parte del Asesor del Despacho Sebastián Machado, las Direcciones Seccionales de Fiscalías de Cali, Neiva, Medellín, Bucaramanga, Armenia y Cartagena.

Todo este proceso democrático contó con los invaluable aportes intelectuales de expertos nacionales y extranjeros como: Rodrigo Uprimny, Diego López Medina, Iván Orozco, Alejandro Aponte Cardona, Andreas Forer, Claudia López, Paul Seils, Susan Kemp, Baltasar Garzón Real, Héctor Olásolo y María Camila Moreno; así como de instituciones internacionales como la Agencia Alemana para la Cooperación GIZ, el International Center for Transitional Justice y la MAPP-OEA. Asimismo, fue un trabajo en equipo liderado por el Fiscal General, apoyado por el Vicefiscal General de la Nación, Jorge Fernando Perdomo, entre cuyos ejecutores materiales, además del suscrito, se encuentran los doctores: Elka Venegas Ahumada, Directora Nacional de Fiscalías; Sebastián Machado, Gloria Ortiz y Javier Tovar, Asesores del Despacho; Aura Yineth Correa, Secretaria General, también, de la invaluable colaboración de la Oficina de Divulgación y Prensa, la Oficina Jurídica, la Dirección de Asuntos Internacionales, la Sección de Bienestar, la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la Nación, así como la Sección de Correspondencia.

Entonces, ¿cuáles serían esos criterios de priorización? En líneas generales, podemos decir que son tres: subjetivo, objetivo y complementarios.

El criterio subjetivo toma en consideración, a su vez, a la víctima y al victimario, es decir, ni todas las víctimas son iguales ni todos los victimarios lo son. Con lo cual, en cuanto a las primeras, se deben tomar en cuenta sus particularidades de indefensión como lo son, por ejemplo, su pertenencia a determinado grupo étnico, afrodescendiente, menor de edad, discapacitado, etc. Con relación a los victimarios, se pretende sancionar a los máximos responsables de los crímenes. El factor objetivo, por su lado, apunta a analizar la gravedad del delito y su representatividad. Finalmente, entre los criterios complementarios se encuentran: factores regionales, viabilidad del caso, riqueza didáctica y sometimiento del caso a la justicia internacional.

Valga la pena aclarar que estos criterios no se aplican de forma excluyente, por el contrario, al momento de priorizar deberá realizarse una especie de test entre todos ellos, a efectos de determinar hacia dónde se enfocará la actividad investigativa estatal.

De igual manera, es necesario precisar que la priorización tiene entre sus finalidades, organizar al Estado colombiano para combatir adecuadamente los diversos fenómenos de macrocriminalidad que afectan al país. Sin duda, el actual modelo de gestión de las investigaciones, donde todo se investiga al tiempo y sin ningún direccionamiento estratégico, hace que todos los esfuerzos logísticos, económicos y humanos resulten insuficientes. De allí que sea necesario cambiar por completo la lógica de las investigaciones individuales, del examen del delito concreto y aislado, para centrar la atención en el funcionamiento de los aparatos organizados de poder. En efecto, tales organizaciones cometen toda suerte de crímenes, siguiendo determinados patrones de conducta sin cuyo análisis y comprensión es imposible desvertebrarlas.

Señalemos asimismo que la ausencia de un direccionamiento estratégico en el seno de la Fiscalía General de la Nación ha producido diversas disfuncionalidades del sistema, como lo son, entre otras, una misma organización delictiva siendo investigada por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales (vgr. bloques de autodefensa o frentes de la guerrilla), también, sucede con el examen de las situaciones (vgr. casos de desplazamientos masivos), tratadas como una idéntica conducta delictiva que viene recibiendo diverso trato en las distintas Fiscalías Delegadas (vgr. delitos sexuales), y un

mismo supuesto fáctico que ha sido investigado por, al menos, dos Fiscalías Delegadas, con resultados contradictorios.

En este orden de ideas, el modelo de gestión judicial según el cual todos los delitos deben ser investigados al mismo tiempo, impide la creación de una verdadera política criminal que se materialice en el diseño e implementación de unas estrategias que conduzcan a combatir de manera eficaz, los fenómenos de macrocriminalidad relacionados con la evolución del conflicto armado interno (v. gr. delitos sexuales, reclutamiento de menores de edad, ejecuciones extrajudiciales, homicidios agravados, despojo de tierras, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, etc.), así como el tráfico de estupefacientes, delitos transnacionales, corrupción administrativa, destrucción del medio ambiente, y existencia de numerosas organizaciones criminales que cometen toda suerte de delitos comunes (v. gr. fleteo, hurto de vehículos, desfalcos financieros, etcétera). De igual manera, ha impedido que la actividad investigativa de la Fiscalía se focalice en la persecución de ciertos delitos que, si bien no son perpetrados por organizaciones delictivas, producen un alto impacto social; ofrecen una particular gravedad en términos de afectación de los derechos fundamentales de la víctima o de bienes jurídicamente amparados (v. gr. Patrimonio estatal, orden público, salubridad, medio ambiente sano, moralidad pública, etc.), o que develan la existencia de patrones culturales discriminatorios como la violencia contra la mujer.

Así las cosas, la priorización no puede ser vista como un instrumento de descongestión judicial sino como un instrumento de política criminal que ayuda a focalizar la actividad del Estado hacia la consecución de objetivos estratégicos. De igual manera, no es un tema exclusivo de Justicia y Paz, por el contrario, su diseño y aplicación se orientan a fijar un nuevo rumbo en el quehacer diario de todas y cada una de las Unidades Nacionales de Fiscalías y en las Direcciones Seccionales de Fiscalías.

De allí que, además de expedir una directiva sobre criterios de priorización, se avanzó hacia el diseño y puesta en marcha de un nuevo sistema que mediante la creación de órganos como el Comité de Priorización de Situaciones y Casos, la Secretaría Técnica y la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, se concretara la labor de arquitectura para que fuera objeto de intensas reuniones del equipo de asesores del Señor Fiscal General y la Dra. Elka Venegas Ahumada.

## 1.3. La priorización como estrategia de reducción de complejidad: un ensayo de interpretación

**Alejandro Aponte Cardona**

*Asesor externo Fiscalía General de la Nación*

### El carácter fragmentario del Derecho Penal

Una de las características centrales del derecho penal es su carácter fragmentario. Es decir, se trata del hecho incuestionable de que el derecho penal no puede dar cuenta, ni normativamente ni mucho menos en su desarrollo práctico, de todas las acciones que en una sociedad constituyen conductas concebidas como delitos. Se pensó, en un principio, que este carácter constituía un error de fundamentación teórica, un error de teoría del derecho penal o una simple carencia epistemológica. Pero luego, la misma práctica del derecho penal moderno fue confirmando este carácter fragmentario, reforzando, más allá de lo meramente discursivo, el carácter de ultima ratio del derecho penal. También, se ha reafirmado en el tiempo su carácter limitado para dar respuesta a todas las acciones contrarias al derecho que se producen socialmente. Esto, por supuesto, más allá de todas las tendencias expansionistas que se convierten fácticamente en contraproducentes e ineficientes.

El carácter fragmentario y el carácter limitado del derecho penal, en razón a sus principios y presupuestos dogmáticos que es necesario respetar, se pone a prueba de manera especialmente dramática cuando se trata de la aplicación de las normas penales y la puesta en marcha del sistema penal en conjunto con fiscales, jueces y el sistema carcelario, para la investigación y sanción de la comisión masiva de aquellas conductas especialmente reprochables que constituyen hoy, por ejemplo, crímenes internacionales.

De manera general y de conformidad con lo expuesto, el sistema penal enfrenta el gran desafío de ser eminentemente limitado y fragmentario, al mismo tiempo que debe dar cuenta de la existencia del crimen organizado. Es el desafío de la investigación y juzgamiento de la macrocriminalidad la investigación de aparatos y estructuras, más que de meros hechos aislados.

### Principio de realidad y necesidad de aprendizaje del sistema penal

Los dilemas que enfrenta el derecho penal de cara a estos desafíos no son solo jurídicos sino también de carácter ético-político, pues el valor ideal de la persecución, sería la persecución penal efectiva de todos y cada uno de los hechos cometidos por cada uno de los actores, independientemente de su jerarquía en el aparato criminal. No obstante, el ignominioso principio de realidad impone su dinámica y hace aquel cometido imposible, salvo se prometa de manera puramente discursiva y simbólica, de tal forma que, al final, se afecten de manera reiterada las expectativas de las víctimas.

En medio de este dilema, se instala la estrategia de priorización que ha sido puesta en marcha por el Fiscal General de la Nación quien, además, ha adelantado un esfuerzo que hemos acompañado expertos y consultores internos y externos del ente acusador, para so-

cializar dicha estrategia y dar cuenta de sus múltiples dilemas y variables, a través de debates abiertos y públicos de los cuales dan cuenta las memorias que en este libro se publican.

Siguiendo a Niklas Luhmann, a manera de ejemplo y por ser un pensador de la complejidad, un sistema, cualquiera que este sea, debe “aprender” de las realidades que enfrenta; es decir, debe responder de manera “cognitiva”, incorporando nuevas variables, estrategias y principios para resolver los problemas que se le presentan; no debe anclarse de manera estrictamente “normativa”, de tal forma que no aprenda, que no entienda ni asuma los retos impuestos por las diversas realidades y que son variables en el tiempo.

Así, la estrategia de priorización sería una forma de aprendizaje de una realidad que se le ha impuesto al sistema penal; piénsese, por ejemplo, en la dinámica especial del proceso en el marco de la Ley de Justicia y Paz, que ha revelado el peso descomunal de los hechos confesados y verificados, sobre fiscales y jueces que con mucho esfuerzo se ven sobrepasados en su capacidad de tematizar de manera coherente cada hecho y su actor. No es un tema de responsabilidades individuales, se trata de límites intrínsecos del sistema penal que no se pueden desconocer discursivamente ni con falsas promesas.

### La priorización como estrategia necesaria de reducción de complejidad

La estrategia de priorización, apoyada en unos criterios y con un monitoreo permanente para verificar sus resultados, constituye una importante herramienta para reducir la complejidad, reconociendo la expansión ilimitada del derecho penal en todos los aspectos que debe afrontar.

Esta debe darse y pensarse, institucional y socialmente, por etapas. Es decir, se ha verificado de manera especialmente crítica y prioritaria, justo por los dilemas ético-políticos que ello representa, en casos de la comisión múltiple de punibles que son hoy concebidos como crímenes internacionales, pero es una estrategia que irá comprometiendo los más diversos frentes y acciones del derecho penal.

Así se está concibiendo en la Fiscalía General de la Nación junto con los diferentes actores y escenarios en los cuales se ha llevado a cabo la discusión social de la estrategia de priorización. Existen criterios que son generales y sobre los cuales hay mayores consensos -tanto a nivel nacional como internacional- pero las diversas unidades de la Fiscalía los desarrollarán específicamente de acuerdo a sus necesidades.

Lo expuesto vale también para constelaciones de delitos que, si bien hacen parte de la dinámica macrocriminal, son concebidos como delitos de carácter ordinario y no necesariamente como crímenes internacionales. De allí porque, al lado de los criterios que componen la estrategia de priorización, deben desarrollarse mecanismos alternos que son hoy insertos en la lógica procesal, por ejemplo, el principio de oportunidad. Esto se trata de un mecanismo privilegiado de discrecionalidad técnica.

### Priorización y lucha contra la impunidad

Es justamente en el marco de esta tarea de persecución y en lógica transicional, donde se ofrecen algunos aportes más concretos en este escrito, pero se aclara que la estrategia de priorización cubre un amplio espectro de delitos y debe ser comprendida por etapas y ligada a diversos mecanismos que son hoy objeto de revisión por el ente acusador, como es el caso del mencionado principio de oportunidad.

Además, como estrategia integral, la priorización no es de ninguna forma concebida como sinónimo de impunidad; al contrario, precisamente se trata de un método pensa-

do para evitar producir, desde un sistema penal que no aprende y no reorienta su dinámica, más impunidad. Por esta razón, la priorización es una forma clara de lucha contra la impunidad, además de ser una estrategia que debe evitar pronunciar las perversas consecuencias de un sistema penal que no apunta de manera prioritaria y decidida hacia aquellos lugares donde realmente se producen los problemas y conflictos.

Es decir, un sistema penal esencialmente fallido y perverso, es aquel que apuntala todas sus fuerzas en el ataque de dinámicas delictivas ligadas a conflictos sociales, políticos y económicos, en los lugares donde se manifiestan y no en los lugares donde ellas se originan. Este comienzo, paradójicamente, se invisibiliza por este derecho penal torpe, y por ello, el resultado no es solamente el hecho de que los conflictos no se resuelven sino que al contrario, se agudizan.

### Efectos ampliados de la estrategia de priorización

---

Para citar ejemplos concretos y de nuestra coyuntura, respecto de lo anteriormente dicho, se destaca de manera especial el debate que ha tenido lugar en torno al tratamiento penal que debería dársele o no, a aquellos indígenas que usaron la violencia –sin producir muertes o lesiones personales graves– contra miembros de las Fuerzas Armadas, para obligarlos a abandonar zonas indígenas donde el conflicto armado es especialmente crítico.

Dicho debate ha conducido a pensar si fenómenos complejos que involucran acciones de protesta civil, incluso asonadas, deben ser siempre objeto de un tratamiento penal, o si dependiendo de las acciones cometidas, dichas dinámicas de protesta, en un país de hecho convulsionado, pueden ser objeto de tratamientos diferenciados como la aplicación del principio de oportunidad, entre otros mecanismos.

En términos político-jurídicos, se trata de la antigua discusión sobre la necesidad de desarrollar un estatuto especial para el tratamiento de la protesta social que se convierte, eventualmente, en asonada violenta, pero que no es agenciada por combatientes o actores del conflicto armado interno y que no hacen parte de la dinámica de la rebelión. Así, la descriminalización de ciertas acciones cometidas en escenarios de conflicto, pero que no son bélicas y son producidas por civiles, pueden entenderse concebidas dentro de la estrategia general de priorización.

También, el debate en torno a un tratamiento no fundamentalmente punitivo ni militar sobre las drogas consideradas ilícitas, es un tema que puede y debe pasar por una política de priorización, que hoy es centro de discusión internacional, como se reflejó en la denominada *Cumbre de las Américas*, pero que es sensible en el ámbito nacional. Debate agudizado, por ejemplo, con la propuesta reciente del alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, que busca desarrollar mecanismos diversos a la mera criminalización del consumo de drogas, pero que va más allá al hacer referencia a la comisión de diferentes delitos por parte de los consumidores más aquejados por la adicción, atrapados, además, en la telaraña de las bandas del microtráfico.

El Fiscal General de la Nación ha llamado la atención sobre la necesidad de valorar ésta y otras propuestas no criminalizantes, asimismo, el Presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, José Leonidas Bustos Martínez, públicamente avaló la necesidad de buscar caminos diversos para el tratamiento de este problema, constatando los efectos perversos que su mera criminalización causa a todo el sistema penal; también, por ejemplo, perceptible en la superpoblación que padecen los centros carcelarios en Colombia.

De manera que, estos temas que no se agotan en la coyuntura, son también relevantes para la estrategia de priorización. Si se parte de la conclusión básica esbozada desde el principio que el derecho penal no es un mecanismo idóneo para resolver de manera prioritaria problemas de carácter social, económico o político. Por ello, priorizar es también *diferenciar, focalizar y redirigir* la acción penal cuando esta no da resultados y persiste anclada en respuestas que dan la espalda a realidades fácticas incuestionables. Por esta razón, se trata de una estrategia más comprensiva e integral que compromete diversos ámbitos de la acción penal.

### Aportes del derecho penal en lógica transicional

En lógica transicional, también lo dicho se hace evidente: un sistema penal ahogado, buscando al último responsable y procurando castigar hasta el más mínimo hecho, sin ningún éxito, no solo crea más decepción social y más decepción entre las víctimas, sino que busca, erróneamente, actuar más donde los fenómenos se manifiestan y no donde estos se originan. Este hecho, en actuaciones de grupos criminales, es tanto más perverso y más desacertado.

Por ejemplo, la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, UNAC, de la Fiscalía General de la Nación tomó en cuenta dentro sus análisis previos a uno de los hallazgos más importantes de la sociología criminal: en sociedades de mercado, sobre todo en delitos económicos, pero también en sociedades fragmentadas y con un abanico más amplio de punibles, los comportamientos ilegales son aquellos que han hecho tránsito en fronteras muy tenues, entre la legalidad e ilegalidad. El hecho de que las grandes actuaciones criminales son solo posibles por la existencia de un contexto de “legalidad” –por supuesto solo aparente–, que le da vida y preserva en el tiempo y espacio a la actuación de esos grandes aparatos criminales, donde no serían posibles si no existieran los entornos de legalidad que los mantienen, los cubren y los preservan en la sombra.

La estrategia de priorización busca, además, actuar justamente sobre las causas de los fenómenos y no donde se hacen visibles, profundizando primordialmente en la representatividad del caso. Por ello, se debe hacer visible lo invisible, minimizar el impacto del maremágnum de los múltiples hechos, reducir la complejidad de los mismos y construir contextos que permitan interpretar mejor los fenómenos y actuar sobre ellos para buscar su no-repetición.

Para este fin, el Fiscal General de la Nación impulsa la creación de la UNAC como respuesta a la necesidad de reunir, procesar y decantar la mayor cantidad de información posible para que reconduzca a buen término los resultados obtenidos en unidades tan importantes como la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz, Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Unidad Nacional contra las Bandas Emergentes, o la Unidad Nacional de Desaparición y Desplazamiento Forzado, entre otras.

### Priorización y representatividad

Respecto de esta dinámica de visibilizar y buscar los fenómenos en la maraña de hechos que pueden parecer inconexos, de crear contextos generales de interpretación, adquiere especial relevancia un factor que le da sentido, no solo al criterio objetivo relacionado con los delitos y que está situado en las fronteras con el criterio subjetivo concerniente a las víctimas, sino a la confluencia en sí de las diversas características de los mismos.

Se trata de la *representatividad*. Con ella, en una perspectiva renovada, adquiere también un reestructurado sentido la noción de *caso emblemático*. No se trata de escoger un caso

ni siquiera a partir de factores que son todos ellos muy comprensibles, como es el impacto social de las conductas, el carácter de las víctimas involucradas, el tipo de actores que las cometieron, sino de escoger casos representativos para dar cuenta también del lugar donde se originaron fenómenos criminales muy complejos; para conocer verdades ocultas de acciones macro que han tenido un carácter estructural y que han pervivido socialmente por años.

Además, se trata de seleccionar casos que ilustren y visibilicen las dinámicas de violencia específica, llena de contenidos culturales, simbólicos e incluso míticos que han influido en ellas y que le dan contenido propio a mecanismos posteriores de no-repetición que tienen que ser desarrollados en función de los derechos de las víctimas.

La limitación del derecho penal se convierte así, aunque pueda parecer ello a primera vista paradójico, en su fortaleza. Desde el sistema penal en conjunto, se jalonan otros esfuerzos sociales y estatales necesarios para dinámicas aún más complejas de reconciliación. La triada verdad, justicia y reparación se nutre así de una manera más sistemática, y el derecho penal deja de asumir responsabilidades que lo desbordan y lo mantienen al límite del colapso; con ello, además, desde la práctica penal se llama la atención a las agencias estatales que tienen responsabilidad directa en la reparación, en la movilización de esfuerzos en función de la no-repetición y en el desarrollo de mecanismos alternos de búsqueda de la verdad.

Además, se trata del mismo propósito que debe prevalecer en otros ámbitos temáticos del derecho penal, como aquellos que se reseñaron, relacionados por ejemplo con el narcotráfico: no se debe criminalizar la política social; es decir, se debe evitar siempre la confusión entre las políticas públicas que deben actuar de manera mancomunada frente a problemas que exceden el ámbito penal, de tal forma que la política social no quede perversamente absorbida por la política criminal, efecto de la criminalización de fenómenos sociales, políticos y económicos.

### **La representatividad y los posibles aportes a dinámicas amplias de reparación**

---

Si los mecanismos que componen la tríada: verdad, justicia y reparación no tienen per se prioridad y ellos deben encajar en un sistema coherente de justicia transicional, los aportes del derecho penal, al develar verdades ocultas, ilustrar fenómenos y no meramente hechos, al priorizar casos representativos, más que meramente emblemáticos, se hacen más evidentes y ello constituye un aporte a la verdad y a la reparación. Así, la aplicación práctica de la representatividad, articulada al hecho de indagar mejor dónde se han originado los hechos más deleznable y no dónde estos se manifiestan, al dar pie para la ilustración de dinámicas culturales, políticas, sociales, simbólicas, que han propiciado la comisión de crímenes atroces, además de apoyar dinámicas de no-repetición, está ligada de manera general a fenómenos complejos de reparación.

Se trata de fenómenos ligados, incluso, a temas de relevancia no solo sociológica, jurídica y política, sino también filosófica en torno a la reparación. Recuérdese que se ha discutido arduamente y de manera particular, sobre los montos de la misma y hasta dónde puede responder el Estado en la reparación solidaria y de carácter administrativo.

Es profundamente filosófica la pregunta sobre si una víctima individual puede verse representada en un caso que sea significativo y que, en su significado, se pueda recoger el dolor particular de esta. Es casi una aporía, un gran dilema, pero es siempre menester formularse esta pregunta. El autor de este escrito, en diversos escenarios internacionales donde ha expuesto características del caso colombiano, ha insistido en la necesidad de desarrollar una especie de *ética del sufrimiento compartido*. Ello, como una petición de principio para toda la sociedad que en conjunto, de una u otra forma, ha hecho parte también de las dinámicas de los horrores que se han cometido. No se trata de un prurito

administrativo de la noción técnica de solidaridad, se trata de constatar la profundidad de un sufrimiento que debe ser compartido, del llamado de atención a una sociedad en la que se han cometido crímenes atroces y que debe mirarse en ellos reflejada.

Si, como lo ha decantado con extrema lucidez Schopenhauer, por ejemplo, en cada hecho doloroso padecido por un ser vivo, subyace una conexión profunda con el resto de seres en la medida en que todos comparten una esencia –la vida, la voluntad, que es transversal a todos–, esa voluntad, que subyace al dolor, está conectada más allá de cada individuo y, por ello, hay elementos que necesariamente conectan el dolor de las víctimas de hechos atroces en casos representativos, con el dolor de una víctima particular. Se trata de aquello que en voz alemana, se define como *mitleiden*, es decir, se trata de la compasión en su más profundo significado de *sufrir con el otro*, más allá, desde luego, del peso religioso que esta noción pueda tener entre nosotros y en nuestro idioma.

Esa es también la fuerza de la *representatividad* como factor en el cual confluyen los más diversos criterios que deben dar lugar a la escogencia de casos realmente ilustrativos de dinámicas complejas de violencia. Por ello, esta especie de ética que podría comprometer a todos, independientemente de tener o no la calidad de víctimas e independientemente de haber participado o no en los crímenes, es un *ethos* posible de formular también para aquellos que participan del dolor en sí de ser víctimas.

Es asimismo, aquello que permite un diálogo menos frío, entre varios estatutos normativos que hoy conforman un sistema transicional, como es el caso de la reparación o de la restitución de tierras de acuerdo con la Ley 975 de 2005 y en la Ley de Víctimas; pueden tratarse, en términos administrativos, de víctimas diferentes, pero están ellas unidas profundamente en su dolor.

La decisión de un caso representativo no está articulada, por ello, no puede existir una especie de competencia entre víctimas para ver quiénes acceden o no al caso representativo; se trata de avanzar más allá de los límites del principio de realidad, como es, por ejemplo, el hecho insoslayable de la existencia de casos extremadamente difíciles de reconstruir, para hallar en casos marco una conexión intrínseca entre las mismas víctimas. Es, en todo caso, un aporte a la verdad y al desarrollo de mecanismos de reparación.

Todo ello es fundamental, además, para la reconstrucción del tejido social, de la ciudadanía; sentido último recalcado por números actores de una dinámica transicional o, si se quiere, en todo caso necesarios para cualquier apuesta por una pacificación y posible reconciliación.

Las relaciones y confusiones en el caso colombiano, entre la guerra y la política, entre la guerra y la paz, subyacen con su drama a estos esfuerzos sinceros a los que le apuesta hoy la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de diversas instituciones, organizaciones y agencias nacionales e internacionales. Pero no se deben olvidar nunca las circunstancias de fondo que subyacen al trabajo de fiscales, jueces, procuradores y defensores en escenarios penales rodeados por dinámicas de violencia: si la paz es la condición fáctica fundamental para la existencia y funcionamiento del ordenamiento jurídico, pero ella no ha sido lograda del todo en el caso colombiano, los funcionarios deben actuar a contrapelo de presupuestos fácticos indispensables para su labor, de modo que decenas de ellos han pagado también con su propia integridad y vida, los costos de este drama singular.

# Taller interno de la Fiscalía. Jefes de unidades nacionales y expertos académicos



## 21. Descripción del taller

El primer taller se llevó a cabo el 29 de mayo de 2012, en las instalaciones de Compesar en la ciudad de Bogotá, con todos los jefes de las Unidades Nacionales de la Fiscalía y expertos académicos nacionales.

### 2.1.1 Participantes

- Eduardo Montealegre Lynett (Fiscal General de la Nación)
- Jorge Fernando Perdomo Torres (Vicefiscal General de la Nación)
- Elka Venegas Ahumada (Directora Nacional de Fiscalías)
- Jefes de las Unidades Nacionales de Fiscalías.
- Rodrigo Uprimny Yepes (Director de Dejusticia)
- Diego López Medina (Profesor Universidad de los Andes)
- Iván Orozco (Profesor Universidad de los Andes)
- Andreas Forer (Director de la GIZ)
- Alejandro Ramelli Arteaga (Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos)
- Gloria Ortiz (Asesora Despacho Fiscal General de la Nación)
- Sebastián Machado Ramírez (Asesor Despacho Fiscal General de la Nación)
- Alejandro Aponte Cardona (Asesor externo Fiscalía General de la Nación)

### 2.1.2 Objetivos

- Elaborar un diagnóstico interno encaminado a determinar hasta dónde se viene priorizando y de qué manera en las Unidades Nacionales de la Fiscalía.
- Entablar un diálogo constructivo con expertos nacionales acerca de qué significa priorizar, sus implicaciones e impactos en el funcionamiento de la entidad.

### 2.1.3 Metodología

- Antes del evento, con la colaboración de la Agencia de Cooperación Alemana GIZ, se construyó y aplicó, en las trece Unidades Nacionales, una "matriz de priorización", con el fin de identificar las principales necesidades al interior de la Fiscalía para poder adoptar una estrategia de priorización.
- Posteriormente, cada Jefe de Unidad Nacional expuso hasta dónde y de qué manera, se viene priorizando en su respectiva Unidad.  
En la segunda parte de la jornada se adelantaron cuatro talleres con preguntas orientadoras, liderados por los expertos nacionales.
- Finalmente, se socializaron las conclusiones de los grupos.

## 2.2 Acta del primer taller sobre criterios de priorización. Jefes de unidades nacionales y expertos nacionales. Bogotá, 29 de mayo de 2012.

### 2.2.1 Discusiones de los grupos de trabajo

#### a) Grupo número uno. Mesa coordinada por Iván Orozco, con el apoyo de Andreas Forer

En esta mesa la discusión giró, especialmente, en torno al diagnóstico sobre las diversas dificultades de las Unidades de la Fiscalía que se relacionan con el conflicto armado, para establecer auténticos canales de comunicación y de información sobre los casos. En este orden de ideas, se enfatizó en la dispersión de los casos en las diferentes unidades, la repetición del trabajo, la falta, por ello, de eficiencia y optimización de recursos y la dispersión del trabajo en general.

En este sentido, se propuso la creación de una especie de supra o super unidad, encargada de centralizar la información, de repartirla a las respectivas unidades y de conservar el contexto, a fin de que los casos se trabajen de manera unificada. Sería, como lo dijo el profesor Orozco, una especie de "central de inteligencia". Hay que aclarar, no obstante, que el señor Andreas Forer comentó que esta postura podría suponer la creación de una nueva estructura y, en consecuencia, de más inoperancia. Sin embargo, la posición mayoritaria consideró que adoptar esta estructura no significaría, necesariamente, crear más instancias que redunden en más caos y confusión; al contrario, esta sería o debería ser, una verdadera centralde información y de comunicación entre las unidades.

Un segundo tema de mucha importancia que se llevó a la mesa de discusión, fue el relacionado con las investigaciones de carácter regional en temas de crímenes internacionales. De acuerdo con el relator, el mismo Fiscal General (quien hizo presencia en algunos momentos de la discusión del grupo), recalcó el hecho de que, en el ámbito internacional, se hacía siempre el reclamo al Estado colombiano, de no investigar y dismantelar grupos relacionados con la violencia en las regiones. Por ello, se recalcó la necesidad de priorizar casos regionales. Sin embargo, hay que agregar, que la Fiscalía en sede de Justicia y Paz, por ejemplo, ha construido mapas regionales muy sólidos de actuación de grupos irregulares; se trata de los contextos que deben servir al resto de las unidades para su funcionamiento. Se busca precisamente, aprovechar este conocimiento acumulado, en el cual la Fiscalía ha invertido tantos esfuerzos.

El tercer tema discutido, fue la percepción que pudieron tener algunos expertos invitados, acerca de cómo el trabajo de la Unidad Nacional de Fiscalías para los Desmovilizados, Ley 1424 de 2010, se estaría convirtiendo en un trabajo que supone nuevas investigaciones y, por ello, una especie de repetición de los problemas ya conocidos en la Ley de Justicia y Paz. No obstante, el relator estableció que se aclaró este hecho y que la unidad no estaría adelantando verdaderas investigaciones, sino procesando, específicamente, los delitos base que componen dicha ley.

En todo caso, quedó expresa esta preocupación y es un tema fundamental que debe trabajar la Unidad Nacional de Fiscalías, pues, con el número ingente de desmovilizados rasos que tiene que procesar, si se convierte cada proceso en una verdadera investigación, simplemente ha de fracasar la aplicación de la ley. Por supuesto, no es un trabajo exclusivo de la Fiscalía General, todas las instancias, como es el caso del centro de memoria histórica, deben confluír coordinadamente en la aplicación de dicha ley.

## b) Grupo número dos. Mesa coordinada por Diego López Medina

El relator inició la exposición, advirtiendo que de alguna manera, se observó reticencia acerca de la creación de una estrategia de construcción de criterios de priorización. En primer término, se destacó la idea arraigada de legalidad en diversos fiscales; no sólo, por ejemplo, de no haberse creado todavía una cultura para abordar temas relacionados con acuerdos, negociaciones, aplicación del principio de oportunidad, sino relacionados con posibles consecuencias penales o disciplinarias del trabajo de los fiscales. Es decir, algunos fiscales expresaron el temor de priorizar o seleccionar, en tanto que ello puede ser entendido como una falencia en el trabajo, como una especie de prevaricato o acto que genere consecuencias adversas desde el punto de vista penal o disciplinario.

No obstante, el tema que se enfatizó de manera permanente por el experto relator, fue el de la gerencia. Es decir, cómo el fiscal debe verse a sí mismo como un gerente de su despacho, y el jefe de la unidad debe identificarse como el gran gerente que administra gerencialmente, un "portafolio de casos", en función de diversos criterios y no como una persona que, simplemente, haga el reparto de casos. Se trata, por ello, de un cambio de mentalidad. Los jefes de unidad son una especie de "vicepresidentes misionales" y deben reforzar su carácter de juristas, con el de ser verdaderos gerentes y administradores de sus unidades.

Un segundo tipo de reticencia está relacionado con lo que se entiende por priorización: usualmente es asimilada con tematización. Por ejemplo, en la Unidad Nacional de Derechos Humanos existen 14 temas o temáticas con base en las cuales se organizan los casos. Se podría entender ello como una especie de priorización, pero no lo es en la realidad, pues tematizar no es priorizar; por supuesto que sí supone organización de trabajo, pero el énfasis no está en la distribución del trabajo, sino en en la gerencia del mismo. Se trata de hacer un "auténtico control de entrada de los casos". Así, como se ha dicho, priorización no sería equivalente a distribución, ni a tematización.

Por otra parte, se hizo referencia al tema de la transparencia, respecto de ello se concluyó lo siguiente: tratándose de la delincuencia macrocriminal, no es aconsejable compartir con los sujetos que se mueven en ella, los casos concretos que, por ejemplo, de acuerdo con los criterios de priorización, se deben adelantar. Este mensaje sería muy equívoco (aquí el tema de la transparencia, no se da en función de las víctimas, sino de los actores de los delitos). El relator estableció que la Fiscalía puede y debe hacer referencia al hecho mismo de aplicar criterios pero los detalles, son más parte de una estrategia interna de la institución que se debe manejar discretamente.

Respecto a las víctimas, igual que en el caso del grupo cuatro, se dice que lo más deseable es dar explicación social del tipo de crímenes, de su carácter sistemático, del abanico de opciones, pero tampoco se debe entrar a detallar aspectos internos de la estrategia como tal. Por supuesto, se dijo que se debe dar siempre un sentido de "aspiración a la generalidad".

Un tema central en el grupo fue aquel relacionado con el aspecto, fundamentalmente gerencial, que debe tener la política de priorización. En este sentido, tal como ya se dijo, se recalcó el hecho de que, ante todo, el fiscal es un gerente, lo que en ningún caso desmerita su carácter de penalista o jurista. Por ello hay que desarrollar, ante todo, una cultura organizacional. Existe un consenso en la necesidad de priorizar y hay una especie de cultura preparada para ello, pero en lo que es necesario trabajar, es en la creación de una cultura gerencial, es preciso crear un discurso, un vocabulario de carácter gerencial: hay que adelantar una verdadera reingeniería por objetivos.

Es además el tema central del "portafolio de casos", tal como lo recalcó el profesor Diego López en su exposición, de tal manera que haya una verdadera técnica de entrada y

de tramitación de casos<sup>1</sup>. Por ello, se propone la creación de portafolios más pequeños, pero con gran rotación, de tal forma que se haga rotación progresiva, al mismo tiempo que se evalúan los resultados de manera permanente. Así, de manera progresiva, se puede avanzar en la investigación de un número reducido de casos, pero al ser rotativo, la institución no se estanca en la investigación de una multitud de casos, sino que avanza en la investigación efectiva de los mismos. Por lo tanto, se trata de avanzar cada vez más, a partir de la resolución efectiva de casos.

### c) Grupo número tres. Mesa coordinada por Alejandro Aponte Cardona

En esta mesa, se inició la discusión con un sentido más conceptual acerca del verdadero significado de la noción de priorización, de selección y de estrategia como tal. Ello, teniendo en cuenta, además, que de manera pragmática, en algunos casos, la estrategia seguida por fiscales, supone, aún sin saberlo efectivamente, una estrategia de priorización.

El grupo estableció, en este sentido, que lo más importante era constatar que actualmente existe un escenario propicio para hacer referencia a la necesidad de priorizar. En este sentido, se entiende mejor hoy, que al igual que sucede en otras latitudes donde opera la discrecionalidad, que la priorización no es sinónimo de impunidad; y que, al contrario, aquello que sí significaba una empresa imposible, era la pretensión de “llenar todas las lagunas de impunidad”.

De allí, se reconoce además, que si bien es muy atinente y coincide con la realidad, adelantar auténticos procesos de priorización y, por ende, de mermar la respuesta penal, en lógica transicional, se deben adelantar todos los esfuerzos posibles, para lograr en mayor grado y medida, la reparación de las víctimas. Esta consideración se llevó a cabo, teniendo en cuenta, además, la propia discusión en torno al acto legislativo que establece un marco jurídico para la paz, que supone justamente que la menor medida en la respuesta penal, sea compensada con un programa ampliado de reparación.

Debe agregarse, que el ejemplo del seguimiento al cumplimiento-incumplimiento de la sentencia de Manupuján, Bolívar, en el marco de la Ley 975 de 2005 de la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz, cuando hoy se reconoce que las víctimas no serán reparadas, es un pésimo antecedente para la fórmula de buscar reparación ampliada, con menos efectos de la función penal. Es un tema para revisar en relación con las posibilidades reales de cumplimiento que tenga el Estado, pero que debe hacerse de tal forma que no se reste dignidad a las víctimas y que no se hagan promesas que serán incumplidas.

Como se ve, la reflexión inicial giró en torno a consideraciones de fondo sobre lo que significa priorizar. Luego, respecto de la selección, hubo varias consideraciones, por ejemplo, una de las fiscales asistentes estableció una especie de equivalencia entre seleccionar y asignar procesos. Es decir, ella concebía que en la práctica, en la asignación de casos, en la repartición de los mismos entre diversos fiscales en una unidad, hay un concepto arraigado de selección. Contrario a lo expuesto en el grupo número uno, en este caso, sí se veía una equivalencia, así sea de alguna manera funcional, entre seleccionar y asignar casos.

Un aspecto sobre el cual hubo consenso mayoritario y en el que insistió de manera particular el Coordinador de la Unidad Nacional de Fiscalías Delegada contra el Terrismo, Juan Hernando Poveda Parra, fue el de la necesidad de coordinar esfuerzos entre las unidades que se encargan de temas relacionados con el conflicto armado interno. Hubo

1 En este sentido, se utilizó la metáfora de los buenos vaqueros que, teniendo un gran número de reses, no pueden “arrearlas” todas al tiempo, sino que deben escoger aquellas, en grupos reducidos, para poder adelantar camino con las mismas.

pleno consenso en la necesidad de establecer auténticos canales de comunicación, de centralizar la información, de compartirla sin recelos, de colaborar armónicamente. Una fiscal propuso incluso, a la manera del grupo uno, la creación de una unidad que, diferente de las siete reunidas en el ejercicio, centralizara y repartiera la información. No fue una posición mayoritaria, pero refleja o sintetiza un consenso sobre la necesidad de trabajar mancomunadamente<sup>2</sup>. Al igual que el grupo número tres, se insistió en que el verdadero desafío no reside en lo jurídico, sino en la buena gerencia.

Un aspecto importante que se destacó, fue la necesidad de incorporar a la Policía Judicial en este proceso de priorización; se señaló que la Policía Nacional de Colombia es la primera que entra en contacto con el delito y es la que va a aplicar fórmulas, no reguladas necesariamente, de priorización, y por ello, debe hacerse visible la estrategia a los miembros de la Policía Judicial.

Por otra parte, se criticó la noción de selectividad: no se debe confundir selección de casos con selectividad, ya que esta última obedece más a una crítica tradicional de la sociología criminal referida al carácter selectivo del sistema penal.

Respecto de la elaboración en sí de criterios de priorización, se dijo lo siguiente:

- i. No hay necesariamente jerarquía entre los criterios. Es decir, estos se pueden aplicar de manera variable, de acuerdo con las circunstancias, sin que ello signifique que alguno tenga o conserve prioridad sobre los otros. No obstante, un fiscal estableció que si eventualmente se establece alguna prioridad, ello también sería consecuente y razonable, siempre y cuando se haga dentro de una estrategia global y consistente.
- ii. Hay movilidad en los criterios. Se relaciona con lo anterior y con lo dicho en el primer grupo sobre la no existencia de jerarquía entre criterios. Estos se pueden revisar de acuerdo con cambios de estrategias conforme a nuevas y cambiantes exigencias.
- iii. Toda estrategia de definición de criterios, debe acompañarse de cambios en la gerencia de las unidades. No es un tema sólo jurídico, sino de gerencia, e implica un cambio de mentalidad. En ello, hay plena coincidencia con el grupo número uno.
- iv. Además de los criterios sobre los cuales se expresó la existencia de consensos generalizados, como es el caso del criterio subjetivo, del criterio objetivo y de la representatividad del crimen, se hizo referencia al criterio sobre la viabilidad del caso y a la necesidad de que la implementación de dicho criterio se haga con grandes esfuerzos pedagógicos en la sociedad civil. No se deben confundir con temas meramente procesales, se trata de un criterio sustancial que debe mirarse en función de una estrategia coherente de investigación. Hay que tener en cuenta siempre la posibilidad real de que un caso llegue a buen término. Es un criterio siempre tenido en cuenta en tribunales internacionales.
- v. Se hizo referencia a cómo, al igual que ha sucedido con tribunales internacionales, la definición de criterios, debe ir acompañada de factores que son los que especifican los criterios para los casos concretos. Los factores brindan contenido a los criterios. Por ello, se exhortó a los fiscales, a hacer el ejercicio de llenar de contenido los criterios en su versión más general, utilizando para ello factores que concreten su contenido.

<sup>2</sup> Por otra parte, se mencionó que ya hay trabajos de diagnóstico en la Fiscalía que han recabado en la necesidad de trabajar conjuntamente y deben aprovecharse.

- vi. Los criterios deben establecerse de acuerdo con los fines que se tengan. En todo caso, se rechazó el fin de la mera descongestión. La estrategia de priorización no es una estrategia de descongestión. Cuando se habla de fines, se hace referencia, por ejemplo, a la desarticulación de bandas emergentes o de bandas terroristas. Estos son fines que van construyendo y depurando los criterios. Se debe actuar siempre en función de la misión de las unidades y en función de la misión de la Fiscalía en su conjunto.
- vii. Se discutió sobre qué es un caso emblemático. Un aporte interesante lo hizo una fiscal: "Sería aquel en el cual se conjugan tres aspectos, el jurídico, el social y el político, estos tres factores combinados hacen o convierten un caso en emblemático". Nótese que la reflexión no se agota sólo en el prurito del impacto social o del interés social, sino que se hace una referencia a factores más complejos que se entrelazan entre sí.
- viii. Se hizo especial referencia al criterio de extensión geográfica. En función del conflicto armado interno de Colombia, el criterio de expansión es fundamental. Se dijo, además, que es un criterio que puede combinarse con criterios como el subjetivo o el objetivo. Es decir, y para ello son los factores: un cabecilla, un superior jerárquico, lo puede ser no sólo por su posición directa en el grupo, sino por ejemplo por la extensión geográfica que haya tenido su propia actuación y la de su grupo.
- ix. Un caso emblemático puede ser un caso que cree un precedente judicial. Es un criterio parecido al del caso con funciones pedagógicas, destacado por el grupo número cuatro.

Se vuelve a destacar, finalmente, la gran disposición de los fiscales por compartir información, por trabajar conjuntamente, por establecer pautas de investigación conjunta. Se puede apreciar un contexto cultural y laboral que debe propiciar el buen funcionamiento de estrategias de priorización.

#### **d) Grupo número cuatro. Mesa coordinada por Rodrigo Uprimny en compañía de Alejandro Ramelli Arteaga, Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos**

Al igual que en la mesa de trabajo número tres, también en este caso se partió de la discusión sobre conceptualización en sí de aquello que debe entenderse como criterios de selección o de priorización. Se dijo que en la realidad es posible que cuando se hable de priorización de casos, ocurra que tenga lugar un verdadero mecanismo de selección. Es decir, al priorizar unos casos sobre otros, éstos pueden terminar sin respuesta en el tiempo y ello significa que, en la realidad, se ha seleccionado. Pero no se hizo en sentido crítico necesariamente esta consideración, sino que se la relaciona con un hecho que puede ocurrir en la práctica. Así, priorización, terminaría siendo selección.

Se dijo que hay un consenso generalizado a nivel internacional, sobre la necesidad de priorizar, cuando se trata sobre todo de crímenes internacionales y de la masividad de los mismos. En lo que no existe consenso generalizado, es en los criterios como tal, pero justamente en esto consiste el trabajo que se está haciendo y para ello es muy importante este consenso inicial.

Se destacó la necesidad de adelantar una labor pedagógica importante con las víctimas, ya que, en todo caso, hay casos que no se irían a investigar y esto supone, en consecuencia, la existencia de víctimas respecto de las cuales sus casos no van a ser investigados. Ello requiere de fundamentación y de mecanismos de persuasión para las víctimas.

El grupo discutió acerca de si era o no conveniente, y en esta misma dirección discutió el grupo número uno, elaborar criterios transversales para todas las unidades que estaban presentes y que se relacionan en general con temas del conflicto armado. No obstante, tal como lo estableció el primer grupo, se llegó a la conclusión de que no se debía adelantar este procedimiento, pues hay unidades muy específicas que requieren de criterios muy particulares en función de su trabajo. Pero, al mismo tiempo, se concluyó que sí pueden establecerse criterios de carácter más general, que luego serían concretados para cada unidad en particular. Estos criterios, serían los siguientes:

- Gravedad del delito (esto hay que concretarlo, y sería, como en el caso del grupo número uno, trabajando con factores).
- Responsabilidad de los autores.
- Representatividad de los casos priorizados. Se dijo que, en lógica transicional, teniendo en cuenta que no es posible investigar y sancionar todos los delitos, los casos investigados sí deberían reflejar un abanico de posibilidades en los que se incluyan todos los crímenes más representativos. Por ejemplo, tendría lógica investigar sobre todo masacres, que son los más graves, pero, ello podría dejar por fuera casos de agresiones sexuales por ejemplo. Por consiguiente, debe buscarse cubrir un abanico razonable de los crímenes cometidos y así dar un mensaje no sólo de masividad o gravedad, sino del tipo de delitos cometidos.
- Impacto social de la investigación.
- Viabilidad del caso. Respecto de ello, tal como en el grupo uno, se reconoció que puede ser un criterio problemático y que no debe confundirse sólo con temas puramente procesales. Pero, en todo caso, se concluyó que debe ser un criterio muy importante a tener en cuenta. También se dijo que puede tener otras complicaciones, respecto de los otros criterios, por ejemplo, un caso que sea viable, no necesariamente es un caso que tenga impacto social o que sea emblemático; y, al contrario, un caso que no lo sea, sí podría tener mucho impacto. Es un tema que podría llevar además, como en el caso del primer grupo, a que no se hable de prioridad en los criterios o de jerarquía, sino que ellos deben ser móviles y en relación concreta con las particularidades de las unidades.
- Riqueza didáctica del caso: es una noción que puede coincidir con la de caso emblemático y que debe aprovecharse para fines pedagógicos. Además, coincide con las posturas de fiscales en varios grupos, por ejemplo, en el grupo número uno, que se hizo relación a casos que generen antecedentes jurisprudenciales.

El relator dejó planteadas, finalmente, dos preguntas realizadas por Alejandro Ramelli y respecto de las cuales, no habría por ahora respuestas únicas, estas son:

- El impacto que una estrategia de priorización tendría a nivel de derecho penal material (es una discusión importante, y para ello habría que aprovechar, tal como lo estableció el grupo número uno, las discusiones sobre discrecionalidad para acusar, tal como ocurre, por ejemplo, en el sistema anglosajón).
- La pregunta por la transparencia. Se acepta que se discutan y se hagan públicas dichas discusiones sobre la elaboración y construcción de criterios, pero ello significa que ¿se deben hacer públicos los criterios escogidos? La posible respuesta debería tener en cuenta lo establecido por el grupo número dos, en torno de este tema.

## 2.3. Principales conclusiones

- a) **Unidad Nacional de Análisis y Contextos, UNAC:** la persecución de crímenes internacionales comporta la conformación de un equipo de expertos (sociólogos, politólogos, etc) encaminado a construir los contextos de violencia, en especial en las diferentes regiones del país. Tal trabajo permitiría: (i) determinar actores y factores del conflicto armado; (ii) estructuras de mando; (iii) colaboradores, entre otros.
- b) **Existen ciertas reticencias frente a la priorización:** los expertos detectaron: (i) un temor de los fiscales al prevaricato por no adelantar al tiempo todas las investigaciones asignadas; (ii) una confusión entre la priorización y la tematización; y (iii) un factor cultural, vinculado con la creencia falsa de que se trata de un gran tema jurídico, cuando realmente es un problema de gestión.
- c) **No se puede investigar todo al tiempo ni de la misma manera:** se concluyó que la forma de trabajar de los fiscales debía cambiar por cuanto es imposible que atiendan, de forma responsable y seria, todos los asuntos que les son asignados. Es necesario crear equipos de trabajo especializados, lo cual no significa crear nuevas unidades.
- d) **Existencia de criterios de priorización de facto:** en la actualidad se viene priorizando de forma oscura y arbitraria. Se prioriza por (i) casos con persona privada de la libertad; (ii) medios de comunicación; y (iii) cumplimiento de estadísticas.
- e) **En cuanto a los criterios propiamente dichos:** fruto de los trabajos en grupo se concluyó que (i) no hay necesariamente jerarquía entre los criterios de priorización; (ii) hay movilidad en los criterios, (iii) toda estrategia de definición de criterios debe acompañarse de cambios en la gerencia de las unidades; (iv) es necesario examinar la viabilidad del caso; (v) los criterios deben fijarse de acuerdo con unos fines estratégicos que se pretendan alcanzar (vgr. derrotar las BACRIM, combatir los falsos positivos, luchar contra la corrupción); (vi) se rechazó que se tratara de un propósito de mera descongestión de despachos; (vii) se discutió acerca de qué significa un caso emblemático; y (viii) se pueden combinar los criterios geográfico, subjetivo y objetivo.
- f) **En lo atinente a la implementación de criterios:** se planteó si la FGN debe elaborar o no un listado con los casos y situaciones priorizados. Lo anterior, por motivos de transparencia.
- g) **Directivas uniformes o por Unidades:** se discutió, aunque no se concluyó, si debían existir unos mismos criterios para toda la FGN o por Unidades Nacionales, dadas las características y objetivos de cada una de ellas.

# **Taller con fiscales y magistrados de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz**



## 31. Descripción del taller

El taller se llevó a cabo el día 20 de junio de 2012, en las instalaciones de Compensar en la ciudad de Bogotá, con jueces y fiscales de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.

### 3.1.1 Participantes

- Jorge Fernando Perdomo Torres (Vicefiscal General de la Nación)
- Diógenes Villa (Director Ejecutivo de la Rama Judicial)
- Elka Venegas Ahumada (Directora Nacional de Fiscalías)
- Elba Beatriz Silva (Jefe Unidad Nacional de Justicia y Paz)
- Fiscales y Magistrados de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz de Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla.
- Fiscales de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz de Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla.
- Procuradores delegados ante la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.
- Defensoría del Pueblo
- ICTJ
- Equipo de la Mapp-OEA
- Baltasar Garzón Real (Jurista y exjuez español)
- Agencia Alemana de Cooperación GIZ.
- Claudia López (Politóloga y periodista colombiana)
- Alejandro Ramelli Arteaga (Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos)
- Sebastián Machado Ramírez (Asesor Despacho Fiscal General de la Nación)
- Alejandro Aponte Cardona (Asesor externo Fiscalía General de la Nación)

### 3.1.2 Objetivos

- Examinar de qué manera se vienen aplicando criterios de priorización en los procesos de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.
- Analizar la relación de los criterios de priorización con el texto de la reforma a la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, así como el Acto Legislativo que establece un marco jurídico para la paz.
- Entablar un diálogo constructivo entre la FGN y la Magistratura, respecto de los criterios de priorización, enfocado a los procesos de la Ley de Justicia y Paz.

### 3.1.3 Metodología

- Se realizaron exposiciones magistrales dirigidas por Alejandro Ramelli, Alejandro Aponte y Claudia López, acerca de la necesidad de fijar criterios de priorización claros y transparentes.
- Se organizaron dos grandes grupos y se aplicó la técnica pedagógica alemana del metaplan, dirigida a construir colectivamente conocimiento sobre los siguientes aspectos: (i) qué criterios de priorización deben aplicarse en la Ley de Justicia y Paz; (ii) qué dificultades conoce el proceso; (iii) construcción de sentencias marco; (iv) cómo hacer frente a los hechos no priorizados y (v) analizar la posibilidad de sentencias anticipadas.
- Al final de la sesión se leyeron y discutieron las relatorías de los grupos de trabajo.

## 3.2 Acta del segundo taller de construcción de criterios de priorización. Fiscales y magistrados de la unidad nacional de fiscalías para la justicia y la paz. Bogotá, 20 de junio de 2012

### 3.2.1 Discusiones de los grupos de trabajo

#### a) Grupo de trabajo número uno

La primera parte del taller se destinó a discutir los criterios de priorización que los participantes consideraron pertinentes. Entre los factores expuestos por los participantes, se pudo observar una prevalencia en el factor subjetivo (en razón del autor y de la víctima). En el criterio subjetivo, en razón del autor, se estableció la necesidad de priorizar con fundamento en la calidad del autor (con la necesidad de combinarlo con otro tipo de criterios como la gravedad del hecho)<sup>3</sup>.

Dentro de esta discusión se mencionó que los criterios de priorización subjetivos y objetivos, se enmarcan en un eslabón inicial que tiene como objeto la reconstrucción de los hechos y la verdad. Antes de aplicar estos criterios, debe haber una estrategia inicial que prevea la búsqueda de la verdad. Ahora bien, se expone la dificultad del tema de la verdad, en tanto que, por ejemplo, respecto de la calidad del autor, no siempre los mayores responsables son los que saben la verdad de los hechos.

En este sentido, se estableció la necesidad de crear una estrategia general que prevea los objetivos de la investigación y, además, los criterios de priorización; así, tanto la estrategia como los criterios deben ser observados de forma simultánea, nutriéndose mutuamente.

En este momento del taller se dio la discusión acerca de si deben establecerse criterios de priorización generales para todas las unidades la Fiscalía, o si simplemente es necesario enfocarse en los criterios de priorización que serían útiles en el proceso de Justicia y Paz, con fundamento en los avances existentes en este proceso. Después de esta discusión, se decidió enfocar el taller en los criterios de priorización que se deberían tener en cuenta en la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz.

3 Dentro de esta discusión, la Jefe de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, expuso que la razón por la cual, en el caso primigenio de Justicia y Paz (contra alias “el Loro”), se persiguió a miembros de bajo nivel y no a miembros de la cúpula, fue porque finalmente, quienes sabían realmente cómo se había llevado a cabo los crímenes eran los miembros de más bajo nivel.

En este orden de ideas, se propuso iniciar por definir las diferentes etapas de este proceso para determinar, dependiendo de cada etapa en concreto, cuáles serían los criterios aplicables a éstas. Se determinó que las etapas dentro de las cuales tendría sentido aplicar criterios de priorización serían: versión libre, formulación de imputación y control de legalidad de aceptación de cargos<sup>4</sup>.

**i. Criterios para la versión libre:**

- Calidad del autor.
- Calidad de la víctima.
- Impacto del crimen.
- Mayor número de víctimas ofendidas con el hecho victimizante.
- Gravedad del hecho.
- Representatividad del crimen.
- Admisibilidad/Viabilidad (firmeza probatoria, casos documentados, víctimas identificadas).
- Priorizar a los postulados que se encuentran extraditados.
- Priorizar por regiones del país.

Sobre el criterio de viabilidad (elementos materiales probatorios con los cuales cuenta el caso) se dijo, que es uno de los que requiere mayor actividad pedagógica con las víctimas, con el objeto de brindar respuestas concretas para casos que no sean viables.

Por otra parte, se expuso la importancia del criterio de representatividad del crimen, como aquel que puede subsumir un mayor número de criterios.

En relación con la gravedad del crimen, se propuso que en las versiones se destacaran los delitos que permitieran determinar una sistematicidad en el actuar criminal (priorizar los crímenes de sistema y evitar crímenes menores)<sup>5</sup>.

El grupo discutió, también, la necesidad de realizar un análisis de impacto geográfico, fundamentado en la forma de operar de la organización criminal en cada parte del país, así, podrían aplicarse los criterios de priorización teniendo en cuenta la región bajo estudio<sup>6</sup>. Adicionalmente, se dijo que el análisis regional permite versionar simultáneamente el contexto de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, de la subversión y de las actuaciones ilícitas del Ejército Nacional de Colombia; ello, podría permitir que los contextos realizados en las versiones fueran más completos y que develaran la dinámica del conflicto en determinada región. Sobre este tipo de análisis regional hubo un acuerdo generalizado<sup>7</sup>.

4 Para determinar la relevancia de priorizar en estas etapas, la Fiscalía expuso el número de postulados que existen a la fecha en cada una de ellas: en versión libre 2.000 postulados, en imputación 1.020 postulados y en legalización de cargos 94 postulados.

5 Dentro de esta discusión se expuso que, posiblemente, de ahora en adelante sería mucho más ágil el trámite de los casos, en tanto que ya existen los contextos de cada bloque, lo cual permite enfocarse en los hechos del crimen como tal y no en el desarrollo del contexto de todo el bloque.

6 La experiencia de jueces y fiscales ha demostrado que el modus operandi de los grupos paramilitares en cada región del país es diferente.

7 Los representantes de la Fiscalía afirmaron que ya han empleado criterios de priorización, al respecto se presentó el ejemplo de la forma en la que se eligieron 100 casos de los mayores responsables, con el objeto de llevarlos a legalización (Ej. Caso de Salvatore Mancuso, Julián Bolívar y Ramón Isaza). Por otra parte, se propuso buscar una figura que permita que de la versión libre realizada frente a la víctima, surja un acta con todas las formalidades de una sentencia anticipada (como una aceptación de cargos), con una serie de medidas de reparación alternativa, con el fin de que aquellos patrulleros que no han cometido delitos graves, sean llevados ante la justicia de una forma eficiente.

**ii. Criterios para la formulación de imputación:**

- Delitos de sistema.
- Casos con contexto construido.
- Casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Comandantes.
- Viabilidad.
- Riqueza didáctica del caso.

**iii. Criterios para el control de legalidad de cargos:**

- Casos con contextos construidos (contextos con providencia judicial).
- Delitos de sistema.
- Casos que se encuentren ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Casos que incluyan delitos que hayan sido imputados sin inconvenientes.
- Casos que puedan ser acumulados (se propone la acumulación como un criterio de priorización).

Sobre estos criterios, se expuso la importancia de priorizar casos que tuvieran elementos didácticos, los cuales pudiesen conllevar al desarrollo de teorías relevantes. Este tipo de casos, no necesariamente surgen de situaciones de extrema violencia, sino que pueden provenir de escenarios ricos en contenidos didácticos, que permitan el desarrollo de la jurisprudencia sobre determinada materia.

En este punto, los fiscales señalaron los criterios que han empleado con resultados satisfactorios, entre los cuales se encuentran: criterio subjetivo en razón del perpetrador, criterio de representatividad y criterio de viabilidad (hecho documentado, víctima identificada). Adicionalmente, se propuso priorizar delitos que no revistieran de mayor discusión jurídica y fáctica, con el objeto de evitar futuras apelaciones.

Aprovechando que en el taller se encontraban miembros de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, se indagó por la posición de estas instituciones en relación con los criterios de priorización. La Defensoría expuso su preocupación respecto del tema, en tanto que ellos son quienes tienen un contacto directo con las víctimas, y por ello propuso que se tuviera en cuenta la cantidad de víctimas afectadas como criterio de priorización (pues de este criterio dependería que existiera un número menor de víctimas inconformes).

La Procuraduría afirmó que era necesario buscar mecanismos que agilizaran los procesos de Justicia y Paz, y admitió que estos procesos debían desincentivar apelaciones innecesarias por parte del Ministerio Público.

Por otra parte, se discutió el siguiente interrogante ¿El acto legislativo que establece un marco jurídico para la paz, afecta la aplicación de la Ley de Justicia y Paz? Al respecto se presentaron opiniones divergentes: una según la cual el acto legislativo sí influiría en el proceso de Justicia y Paz, en tanto que, si bien actualmente no existe una ley estatutaria según lo previsto en el acto legislativo, es posible que en virtud del principio de igualdad, los procesos adelantados contra paramilitares entraran también en los parámetros establecidos por el marco jurídico para la paz.

Otra posición, con una mayor acogida, sostuvo que el marco jurídico es aplicable para futuras negociaciones y que, además, se necesitaría de una ley estatutaria que desarrollara el tema, por ello no sería aplicable al proceso de Justicia y Paz. Respecto de este punto no se llegó a una conclusión definitiva.

### **Consecuencias de la priorización**

Una vez fueron discutidos ampliamente los criterios de priorización, se pasó a debatir las consecuencias de priorizar. Para ello se plantearon las siguientes preguntas:

*¿Qué pasa con los casos vigentes, que ya están avanzados?*

Se acordó, que todos aquellos casos que ya han pasado por control de legalidad deben ser culminados. Al respecto, se presentó una discusión sobre si estos debían ser llevados por los mismos fiscales o por otros, hubo opiniones encontradas, pero finalmente se determinó que podrían plantearse equipos de fiscales para adelantar más eficientemente los procesos.

Adicionalmente, se indicó que los casos que ya han pasado por el control de legalidad de la aceptación de cargos, pueden ser culminados aplicando, paralelamente, criterios de priorización. En este orden de ideas, se deben tener en cuenta los siguientes factores: casos que involucren postulados próximos a adquirir la libertad y aquellos que se encuentren extraditados.

*¿Cuáles son los componentes y estrategias que deben tenerse en cuenta para construir una sentencia marco en Justicia y Paz?*

Primero, se acordó que estas sentencias deben contener un contexto adecuado. Para ello, los protocolos que se manejan en las magistraturas de Bogotá, Barranquilla y Medellín, y en la Fiscalía, deben ser unificados en uno solo, el cual, adicionalmente, trate de reducir y simplificar los puntos que deben abarcarse.

La sentencia debe definir los delitos de “sistema” que trató, y la razón por la que los caracterizó como tales. Finalmente, se dijo que la sentencia marco también debe prever una adecuada reparación.

*¿Tras la implementación de la priorización deben mantenerse las imputaciones parciales?*

El grupo concluyó, unánimemente, que estas imputaciones parciales se deben mantener por razones estratégicas. En este sentido, la priorización y las imputaciones parciales son herramientas que se pueden complementar entre sí. La única excepción serían casos puntuales y pequeños, que pudiesen ser imputados de forma completa.

*¿La implementación de la priorización conlleva, necesariamente, a la realización de audiencias colectivas?*

El grupo sostuvo que necesariamente la priorización llevaría a la realización de audiencias colectivas, y que además este tema está contemplado en la ley. Con fundamento en las experiencias de los participantes, se expuso que las audiencias colectivas deberían llevarse por frentes (en tanto que este es el que refleja la forma de operar del grupo específico). Ello, permitiría una coincidencia de hechos narrados y revelaría la sistematicidad del actuar criminal. También se puede llevar a las audiencias al comandante del frente y del bloque como máximo responsable.

*¿Todo hecho imputado tiene que haberse ventilado y confesado en la versión libre?*

La conclusión a la que se llegó, consta de las siguientes respuestas:

Hasta la audiencia de imputación: se puede confesar un hecho que no se haya ventilado en la versión libre hasta la audiencia de imputación, proporcionando, por supuesto, las

garantías de participación a las víctimas. En este sentido, incluso en la misma audiencia de imputación se podría confesar un hecho nuevo.

Ahora bien, si la confesión surge con posterioridad a la audiencia de imputación, es decir, si ya está en la formulación de cargos, sí debe retrotraerse el proceso para que se amplíe la versión libre. En este caso la solución sería ampliar la versión libre para subsanar cualquier posible nulidad.

## b) Grupo de trabajo número dos

Antes de exponer los criterios de priorización formulados dentro de la reunión, resulta necesario consignar una serie de reflexiones transversales en el espacio de discusión.

La priorización es una realidad que se ha venido aplicando desde el momento en que el fiscal plantea la metodología de las investigaciones que debe desarrollar en cumplimiento de sus funciones. La mera ordenación metódica de cómo impulsar las investigaciones que tiene a su cargo, supone un ejercicio de priorización implícito o de facto, como bien es reconocido por algunos funcionarios judiciales. Por tanto, no es una práctica nueva en el ejercicio de priorización de casos, la innovación está en el modo de establecer los mencionados criterios, consultando la experiencia y opiniones de los distintos funcionarios que están involucrados en la jurisdicción de la Ley de Justicia y Paz.

En relación con el punto anterior, un participante consideró que, por el contrario, el ejercicio de priorización sólo puede iniciarse luego de hacer una determinación inicial de la totalidad de los hechos por investigar. En este sentido, la priorización es un concepto posterior a la investigación, puesto que si no se tiene certeza en realidad de cuáles fueron los hechos por investigar, menos pueden clasificarse.

Por otra parte, se puso de presente que toda agrupación y clasificación de criterios tendrá que aplicarse en función del desarrollo por parte del fiscal de la teoría del caso. Esta última impone los parámetros necesarios que deben tener en cuenta los distintos criterios que entran en juego de manera dinámica. La claridad y coherencia entre los criterios de priorización y la teoría del caso permiten realizar un trabajo conjunto de carácter jurisdiccional que garantice, en mayor medida, el derecho de las víctimas a la verdad sobre lo ocurrido.

El grupo de trabajo afirmó que el vencimiento de términos es un problema de gran magnitud, por cuanto lo que está en juego es el compromiso político institucional en el juzgamiento de los responsables de las atrocidades del conflicto armado. Por tanto, la proximidad en el vencimiento de términos de un desmovilizado se convierte en un factor de priorización real, que se justifica por la presión social que supone este mismo ejercicio.

Para una magistrada presente, cualquier intento de priorización de casos debe tener como única guía la consolidación de la paz. El criterio que no esté marcado en esta dirección será de completa inutilidad para resolver las demandas de justicia de la sociedad colombiana. El esfuerzo de priorización y agilidad en el juzgamiento de casos es una contribución del Estado en brindar garantías de no repetición.

Con los anteriores planteamientos, se exponen a continuación la clasificación de criterios que resultó de la discusión.

### i. Criterios objetivos:

Gravedad del hecho

- Impacto del hecho.
- Gravedad del daño: número de víctimas lesionadas y cuantía de la reparación.

- Relevancia local, regional o nacional.
- Hecho que revista características de crímenes internacionales.
- Hechos cometidos de manera conjunta por desmovilizados, en frente o bloque: mayor número de coautores y partícipes. Posibilidad de tramitar los casos de manera acumulada, en un solo proceso, bajo “una sola cuerda”.
- Delitos que permitan develar los reales objetivos, estructuras, origen, patrones del grupo armado.
- Carácter colectivo o masivo del hecho, v. gr., desplazamiento y masacres.
- Hechos investigados por instancias internacionales, principalmente por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Especial énfasis en desplazamiento forzado, homicidio en persona protegida, desaparición forzada y agresiones sexuales.

Víctimas:

- Tipo de víctimas - enfoque diferencial: grupos tradicionalmente vulnerados o discriminados.
- Número de víctimas del hecho punible.
- Selección intencionada de grupo de víctimas en particular.
- Geográfico: Georreferenciación del grupo armado, del hecho y de las víctimas. Investigaciones de acuerdo a las regiones.

## ii. **Criterios subjetivos:**

Importancia del postulado dentro de la estructura del grupo armado

- Responsables máximos y máximos responsables se entienden como categorías distintas. Responsables máximos se amplía hacia la noción penal de determinadores y financiadores del grupo armado; cabría incluso apelar a la figura dogmática del ‘hombre de atrás’ en aparatos organizados de poder.

Postulados que hacen aportes significativos a la construcción de verdad

- Importancia del postulado dentro de la lucha armada y su permanencia en el grupo, contrario al fenómeno de migración del desmovilizado a distintos grupos armados.

## iii. **Criterio complementario:**

- Hechos cometidos con la connivencia o participación de la Fuerza Pública y demás funcionarios públicos.
- Concurrencia de criterios: unificación y mayor número de criterios jurídicos reunidos para un caso.
- Variable de sistema de redes: cruces pertinentes y oportunos de información.
- Poderío económico: persecución de estructuras económicas que apoyaron a los actores armados con el fin de dismantelar las organizaciones.
- Criterios aplicados en diferentes partes del proceso.
- Compromiso político-institucional: referencia a supuestos de vencimiento de términos.
- Prueba: posibilidad o facilidad de recolección probatoria.

Sobre el criterio probatorio los fiscales mostraron cierta reticencia en su aplicación, debido a que el sistema de juzgamiento de Justicia y Paz está concebido para funcionar a partir de la confesión libre que rinde el postulado ante el fiscal, en este sentido, siempre habrá un sustento probatorio para llevar a juicio los hechos objeto de la confesión. Las dificultades empiezan cuando se constata que la verdad del postulado queda corta o es mínima frente a la verificación de los hechos realizada por los funcionarios judiciales, bien sea porque se encuentran nuevos hechos o nuevos delitos. Además, la verificación o confirmación de un hecho puede revestir mayor complejidad que otros; el criterio sería entonces la facilidad en el recaudo probatorio, lo cual resultaría ser supremamente riesgoso e inconveniente.

### **Implementación de criterios de priorización:**

Como prelude a la discusión sobre cómo implementar criterios de priorización de casos se formularon una serie de interrogantes, entre ellos los siguientes:

*¿Cuál es el momento procesal para aplicar los criterios de priorización? ¿Es una facultad privativa del fiscal o la magistratura tiene margen de acción en la aplicación de tales criterios?*

La magistratura parece estar vinculada a la presentación del caso que hace el fiscal. Por tanto, su radio de acción en la aplicación de criterios es restringido y su facultad se contrae a verificar la efectividad de las garantías constitucionales.

*¿Qué hacer si en un mismo caso aparecen múltiples delitos, unos de mayor gravedad que otros? En el supuesto anterior, ¿Cómo se puede priorizar? ¿Qué hacer con las conductas menores frente a los delitos graves? ¿Hay un impacto en la reparación de las víctimas? ¿Qué hacer con los hechos confesados no priorizados y cuyas víctimas están plenamente identificadas? ¿Por qué esperar hasta la sentencia condenatoria para iniciar la rehabilitación del postulado?*

Los hechos confesados por el postulado generan la expectativa de condena. Frente a los casos no priorizados, donde el comandante del grupo ya haya sido imputado, y donde los contextos criminales ya se hayan establecido, se sugiere la creación de un mecanismo anticipado de terminación del proceso penal (v. gr., sentencias anticipadas). Toda creatividad e innovación que se proponga en este sentido debe respetar los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de investigación y juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos. La aplicación de criterios no puede abrir las puertas a la intervención de la Corte Penal Internacional, CPI, cuya jurisdicción es complementaria y ese supuesto es remoto por cuanto sería la impunidad para los mayores responsables.

Presenta aún mayor complejidad la relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: supuesto en el cual una víctima eleva una reclamación por un hecho confesado no investigado ni juzgado en aplicación de criterios de priorización. La responsabilidad internacional del Estado debe evadirse en la implementación de la política de priorización. Por lo tanto, es fundamental contemplar en la concepción de cualquier mecanismo de justicia, los límites que permite el derecho penal internacional, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Para la entrada en vigencia de los criterios de priorización respecto de casos vigentes se sugiere, finalmente, la creación de un régimen de transición para aminorar los efectos perjudiciales de la implementación sobre los derechos de las víctimas. La solución a los casos no priorizados está en la jurisdicción de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, es improcedente la remisión a la justicia ordinaria.

De otra parte, se advirtió que no es una práctica común entre fiscales investigar los hechos en contexto, dentro del parámetro criminal del grupo armado, esto es, buscar sus motivos, objetivos, y consecuencias. En este sentido, la audiencia marco (o colectiva) puede ser una buena herramienta para ubicar el contexto de conducta criminal de los postulados de un grupo armado.

Se advirtió, también, que los criterios de priorización pueden, en cierto sentido, ser entendidos en últimas como criterios de selección de casos. Los casos no priorizados finalmente pueden quedar en impunidad. El ambiente político (aprobación marco jurídico para la paz) permitiría la posibilidad de tener un pequeño margen de impunidad, o mejor, de casos no priorizados cuya solución está en mecanismos no judiciales, que no significa una abstención generalizada en investigación y juzgamiento. Estas soluciones requieren de un consenso en la legitimidad de la priorización, cuestión que debe ser discutida fuertemente con la sociedad civil.

Finalmente, se vaticinaron eventuales problemas de índole administrativo respecto de la reorganización interna de la Fiscalía General de la Nación, para una adecuada implementación de criterios. En relación con ello, se sugirió la creación de una especie de fiscales “enlace” que busquen la información de las investigaciones, cuya función sea la recopilación y centralización de la misma.

### 3.3. Principales conclusiones

- a) **Diagnóstico en Justicia y Paz:** antes de la adopción de las directivas de priorización, éste tipo de estrategias ya se viene aplicando, de tiempo atrás, en Justicia y Paz, a través de criterios no formalizados. No existe realmente debate con la Magistratura en torno a si se debe o no priorizar, sino en cómo hacerlo, con el fin de obtener los máximos resultados.
- b) **Criterios por etapa procesal:** se concluyó que, una vez examinados los avances que ha conocido el proceso de Justicia y Paz, así como el estado procesal en el cual se encuentran los casos, los criterios de priorización debían variar, dependiendo de cada etapa procesal. No se pueden tener criterios uniformes sino flexibles, en función de las necesidades y retos de Justicia y Paz.
- c) **Sentencias-marco:** tomando en cuenta que en Justicia y Paz se han creado múltiples contextos del conflicto armado, se consideró que debían aplicarse sentencias-marco, que permitieran agilizar la gestión de los procesos, con el objeto de obtener mayores resultados en términos de fallos judiciales.
- d) **Audiencias colectivas:** de igual manera, se insistió en la realización de audiencias colectivas con los postulados, con el fin de identificar, de forma más completa, las dinámicas del conflicto en determinada región y poder proferir sentencias de forma eficiente.
- e) **¿Qué hacer con los casos no priorizados?** Hay que buscar una salida procesal para aquellos hechos relatados por los desmovilizados, pero que no fueron priorizados. Se habló de sentencias anticipadas, comisiones de la verdad, principio de oportunidad, entre otras alternativas.
- f) **Elaboración de un plan de acción:** la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, estructurará un plan de acción, con objetivos, fechas, y demás, para implementar las conclusiones del taller.



# Taller con otras instituciones del Estado



## 41. Descripción del taller

El taller se llevó a cabo el 28 de junio de 2012, en la Escuela de Caballería del Ejército Nacional de Colombia en la ciudad de Bogotá, con diferentes instituciones estatales.

### 4.1.1 Participantes

- Eduardo Montealegre Lynett (Fiscal General de la Nación)
- Farid Samir Benavides Vanegas (Viceministro de Justicia)
- María Paulina Riveros (Viceministra del Interior)
- Elka Venegas Ahumanda (Directora Nacional de Fiscalías)
- Elba Beatriz Silva (Jefe de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz)
- Marcela Márquez Rodríguez (Jefe de la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados)
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia
- Ministerio de Justicia
- Ministerio del Interior
- Agencia Nacional de Reparación de Víctimas
- Agencia Nacional de Reintegración
- Medicina Legal
- Escuela Superior de Guerra
- Jueces y magistrados de la Jurisdicción Penal Militar
- International Center For Transitional Justice, ICTJ
- Agencia Alemana de Cooperación GIZ
- Equipo de la Mapp-OEA
- Alejandro Ramelli Arteaga (Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos)
- Sebastián Machado Ramírez (Asesor Despacho Fiscal General de la Nación)
- Alejandro Aponte Cardona (Asesor externo Fiscalía General de la Nación)
- Baltasar Garzón Real (Jurista y exjuez español)

### 4.1.2 Objetivos

- Socializar con las principales entidades del Estado el proceso de construcción de criterios de priorización.

- Entablar un diálogo constructivo con las instituciones del Estado, para efectos de mejorar y profundizar las relaciones interinstitucionales.
- Detectar los problemas y los retos que implicaría la implementación de los criterios de priorización, en materia de relaciones interinstitucionales.

#### 4.1.3 Metodología

- Se realizaron exposiciones magistrales dirigidas por Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte acerca de la necesidad de fijar criterios de priorización claros y transparentes. Se expuso, igualmente, los resultados de los dos conversatorios anteriores.
- Se conformaron cuatro mesas de trabajo, con sus respectivas relatorías, encaminadas a resolver unas preguntas orientadoras.
- Finalmente, se realizó una plenaria donde se presentaron las principales conclusiones de los grupos de trabajo.

## 4.2 Acta del tercer taller sobre criterios de priorización. Instituciones estatales. Bogotá, 28 de junio 2012

### 4.2.1 Instalación

La Directora Nacional de Fiscalías, Elka Venegas Ahumada, agradeció la participación de los miembros de las instituciones en el taller y reconoció la importancia de la construcción colectiva de criterios de priorización. Posteriormente, Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte expusieron la necesidad de fijar criterios de priorización claros y transparentes. Presentaron, igualmente, los resultados de los dos conversatorios anteriores.

### 4.2.2 Discusiones de los grupos de trabajo

#### a) Grupo de trabajo número uno, compuesto por:

- Cancillería de Colombia.
- Grupo Operativo Interinstitucional, GOI.
- Ministerio de Defensa.
- Magistrados y fiscales del Tribunal Penal Militar.
- Escuela de Guerra de Colombia.
- Fiscalía General de la Nación.

El taller fue guiado por una serie de preguntas que pretendían concretar los criterios objetivos, subjetivos y complementarios. Sin embargo, mientras se discutían las preguntas surgieron nuevos inconvenientes y temas de vital importancia que nutrieron el desarrollo del taller. Se analizó también el modo en el cual las diferentes instituciones se podían articular con la Fiscalía.

#### Criterios objetivos

*¿Qué títulos, estipulados en el Código Penal, son susceptibles de ser priorizados?*

Inició su intervención un magistrado de la Jurisdicción Penal Militar, poniendo de presente que el 65% de los delitos que tiene esta jurisdicción son homicidios. De manera que, aquellos delitos contra la vida y la libertad serían prioritarios.

En este punto, se presentó el problema de ¿cómo deben ser tratadas las muertes en desarrollo de operaciones militares? El anterior problema se señaló, en tanto que una de las causas más importantes de la congestión surge de los conflictos de competencia entre la Jurisdicción Penal Militar y la Jurisdicción Ordinaria. En este orden de ideas, solucionar estos temas es fundamental para implementar estrategias de priorización<sup>8</sup>.

El Ministerio de Defensa Nacional, precisó que los homicidios cometidos en desarrollo de operaciones militares –que han sido determinados como homicidios en persona protegida o como homicidios agravados– son un escenario muy amplio para determinar cuáles casos deben ser priorizados. En consecuencia, este Ministerio, reconoce la importancia de analizar los contextos y determinar las características de casos específicos que caben dentro de estas categorías, por ejemplo, los mal llamados falsos positivos; toda vez, que no toda muerte en operación militar es un falso positivo, y por ello es necesario identificar las características de estos casos para delimitarlos.

Es fundamental determinar con mayor claridad el derecho aplicable a los miembros de la Fuerza Pública. Para ello, es necesario determinar el contexto, en tanto que esto permitirá identificar cuándo se está frente a un homicidio simple, un homicidio en persona protegida o frente a un homicidio agravado. En este orden de ideas, al momento de desarrollar el contexto se deben determinar las circunstancias del combate o de la operación militar, para lo cual hay que tener en cuenta si la Fuerza Pública fue víctima de un ataque o si fue esta la que perpetró el ataque. Adicionalmente, es necesario determinar las características de la región, la organización armada que se estaba combatiendo y el tipo de muertes que se han presentado en cierta zona.

Un miembro de la Escuela de Guerra afirmó que los crímenes cometidos contra los miembros de las Fuerzas Militares no estaban siendo investigados, y en este sentido, es un tema que debe ser revisado<sup>9</sup>.

Una fiscal del grupo de trabajo, expresó que la elección de determinados títulos del Código Penal puede llegar a ser contradictoria con la determinación de la región como un criterio de priorización, dado que, si en cada región del país los modos de operar de las organizaciones criminales son diferentes, mal se haría en establecer una lista de títulos penales, ya que podrían variar en cada parte del país.

Los miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores y del GOI, expresaron que uno de los problemas de establecer aquellos casos que se encuentran en el Sistema Interamericano como prioritarios, es que ello puede conllevar a una avalancha de peticiones ante la Comisión Interamericana, con el objeto de que determinado caso sea priorizado. En el Sistema Interamericano los casos pasan por diferentes etapas y no todos son igual de graves, por tanto, la priorización debe fundamentarse en varios criterios y no en la mera existencia de un caso ante este sistema.

En relación con lo anterior, es necesario buscar la armonización de la Fiscalía con los casos que se encuentran en el Sistema Interamericano. El grupo de trabajo señaló la

8 Existe una colisión generalizada de competencias entre la justicia penal militar y la justicia penal ordinaria, la cual terminaría afectando una eventual estrategia de priorización. Este punto fue reiterado varias veces por los miembros de la Jurisdicción Penal Militar.

9 Por otra parte, se señaló que es necesario que en las versiones libres, también se indague por las minas antipersona que tiene la organización criminal en determinada zona.

importancia de acordar un encuentro entre el GOI y la Fiscalía para articular el trabajo con los casos que se encuentran en el Sistema Interamericano<sup>10</sup>.

### **Criterios subjetivos**

*¿Cuál sería el criterio para determinar al más alto responsable?*

Se estableció que es necesario identificar la estructura específica de la organización criminal que se esté investigando, con el objeto de identificar a las personas que tienen la capacidad de impartir órdenes y que ofrecen un mayor aporte a la organización criminal. Adicionalmente, se expuso que es necesario que C.T.I, Fiscalía y Fuerza Pública se articulen para identificar a los encargados de la organización logística y la maquinación intelectual de los delitos, aunque se reconoció la dificultad de llegar a este tipo de personas, dado al complejo funcionamiento de la criminalidad organizada<sup>11</sup>.

En este punto, los fiscales presentes trajeron a colación que la identificación de la estructura criminal era fundamental para saber cuándo es relevante aplicar el principio de oportunidad. Es necesario determinar la importancia del detenido para desestructurar la organización criminal, ya que los beneficios del principio de oportunidad no deben ser extendidos a aquellos miembros que no aportan información relevante.

Además, se expresó que era fundamental identificar las fuentes económicas que promovían y soportaban el actuar criminal de las organizaciones al margen de la ley, por ello, uno de los objetivos debe ser: priorizar la investigación de las fuentes de financiación de las organizaciones criminales.

Tratándose de la articulación de la Fiscalía con otras instituciones, se puso de presente que desde el Ministerio de Defensa se debería suministrar la información a la Fiscalía sobre las características de los casos ante el Sistema Interamericano que pueden llegar a una resolución amistosa en la comisión, y aquellos que pueden llegar a la Corte Interamericana, para así determinar, aquellos que deben ser priorizados. Dentro de los casos ante el sistema Sistema Interamericano, es fundamental la aplicación del criterio subjetivo dependiendo de la calidad de la víctima, el cual debe ser articulado con categorías que ha desarrollado el GOI, como por ejemplo, la de "casos emblemáticos"<sup>12</sup>.

En conexión con lo anterior, se presentó la necesidad de establecer un mecanismo para determinar cómo fluye la información reservada al interior de las diferentes instituciones estatales, toda vez que ello podría ser muy útil respecto de la defensa del Estado en el Sistema Interamericano.

Finalmente, hizo presencia en la reunión el señor Fiscal General de la Nación, Dr. Eduardo Montealegre, a quien se le expusieron los adelantos y las discusiones sostenidas por el grupo de trabajo.

#### **b) Grupo de trabajo número dos, compuesto por:**

- Programa de Protección a los Derechos Humanos (DD. HH.) de la Presidencia de la República.
- Grupo de Protección a los DD. HH. de la Vicepresidencia de la República.

10 Se hizo énfasis en que priorizar casos ante el Sistema Interamericano sin ningún matiz era realmente peligroso.

11 En este punto se planteó la pregunta sobre ¿Cómo la información de inteligencia militar puede funcionar para nutrir la determinación del criterio subjetivo?

12 Un resultado relevante de la reunión, fue la determinación de articular el trabajo de la Fiscalía con el de Cancillería, Ministerio de Defensa y GOI.

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Programa de Identificación de Víctimas del Cuerpo Técnico de Investigación.
- Escuela de la Fiscalía General de la Nación (Relatoría).

### **Criterios Objetivos**

El Grupo de Protección a los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, compartió la implementación de criterios de priorización, haciendo la salvedad de que en lo que se refiere a asuntos que versan sobre derechos humanos, las exigencias de orden constitucional no permitirían aplicar la priorización.

Por su parte, el representante de Medicina Legal resaltó la importancia de contar con criterios de priorización para atender los casos en un orden, postura que fue compartida por la representante de Identificación de Víctimas, al igual que por las demás dependencias del C.T.I.

Quien actuó en representación del programa presidencial de protección de los DD. HH., enfatizó en la necesidad de priorización de acciones de seguimiento, indicando que el seguimiento de casos se debe priorizar, señaló como antecedente algunos factores que se vienen atendiendo para establecer un orden al asumir los casos, como lo son: casos emblemáticos, categorías de casos de sindicalismo y comunidades indígenas. Asimismo, indicó la necesidad de crear de una sub unidad de priorización.

El representante de Medicina Legal expresó que hay casos, que por su connotación merecen ser priorizados, así, se deben atender los casos de Justicia y Paz, y de DD. HH., que a su juicio están llenando los laboratorios de Medicina Legal, así como los casos de adolescentes.

### **Criterios Subjetivos**

Respecto de esta categoría el Instituto de Medicina Legal manifestó que se deben priorizar los casos en que las víctimas sean menores o adultos mayores, que se tenga en cuenta el tema L.G.B.T, y en aquellos eventos en que el autor requiera del servicio de psiquiatría se va a priorizar de acuerdo a la urgencia que dé la FGN. En Justicia y Paz se están priorizando casos representativos, como aquellos que se podrían ventilar ante la Corte Penal Internacional.

La representante de la Vicepresidencia de la República, indicó que no existían víctimas de primera o de segunda generación, y que por ello no estaban de acuerdo en la priorización, porque los recursos destinados por el Estado están llamados a resolver todos los casos de violación de DD. HH., se trata de crear en su sentir, mecanismos de resultados más efectivos.

### **Relación entre la Fiscalía General de la Nación y las instituciones representadas**

Conforme al sentir de los participantes resulta oportuna la propuesta de priorización en el marco del conflicto armado para: evitar la duplicidad de esfuerzos, enfrentar la masividad, develar patrones de sistematicidad, canalizar el esfuerzo institucional, evacuar miles de casos, armonizar intereses y colmar las expectativas de justicia de la sociedad.

De acuerdo con las intervenciones del grupo se puede concluir:

- i. Que por parte las entidades –que de una u otra forma se encuentran vinculadas a través de la actividad investigativa, bien como coadyuvantes de la investiga-

ción criminal ora como órganos de control y seguimiento de la misma– existen apreciaciones comunes en cuanto a:

- Que de hecho se vienen aplicando algunos criterios producto de la necesidad de dar cumplimiento a exigencias de orden judicial, o atendiendo a presiones de orden externo, o a la celeridad que se exige ante la necesidad, entre otros, de atender compromisos probatorios sujetos a las fases y exigencias del proceso penal.
  - La imposibilidad de abordar, al mismo tiempo, la totalidad de casos.
  - Que se debe establecer un orden de prioridad a través de la definición de criterios orientadores.
  - La necesidad de priorización de casos con sustento en la normatividad o reglamentación que los regula.
- ii. Que los participantes en el taller coinciden en que la implementación de criterios de priorización contribuiría en:
- Organización al interior de las entidades que interactúan con la FGN con ocasión a la actividad investigativa que cumple la misma.
  - Organización en la interacción de las entidades que se encuentran vinculadas a la Fiscalía como coadyuvantes de la investigación criminal, o como órganos de control y seguimiento de la actividad investigativa.
  - Se daría una mejor respuesta a la sociedad, en lo que concierne a eficacia y eficiencia por parte del órgano investigador.

**c) Grupo de trabajo número tres, compuesto por:**

- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Agencia Colombiana para la Reintegración.
- Escuela de la Fiscalía General de la Nación (Relatoría).

**Criterios Objetivos**

El grupo realizó un análisis previo, reorganizando las preguntas de orientación planteadas y con base en la exposición de los resultados de los talleres anteriores explicados al inicio del taller por Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte, considerando que antes de dar aplicación a los criterios objetivos, subjetivos y complementarios, debe analizarse el contexto como un criterio en sí. Es decir, en primer lugar debe determinarse cuáles son los casos con hechos representativos y con contenido ejemplarizante, toda vez que la determinación del contexto permite la aplicación, no uniforme, de criterios de investigación, en otras palabras, ante una investigación determinada y con características específicas, el fiscal puede preferir unos criterios de priorización sobre otros.

Una vez determinado el contexto, sí se pueden establecer unos sub-criterios que corresponderían a los propuestos como guía por la FGN, tales como: número de víctimas, naturaleza de los delitos cometidos, influencia política, social y económica de los grupos armados, personas involucradas desde el punto de vista de autores y participantes (con el fin de hallar las estructuras organizadas de poder y determinar la pirámide de influencia y responsabilidad dentro del grupo armado).

Asimismo, a la luz de la experiencia de los casos de Justicia y Paz, en aquellos casos en que el contexto ya haya sido determinado, se debe aplicar el criterio de priorización de *finalidad e impacto de la investigación*, es decir, se deben priorizar las investigaciones que se puedan llevar a cabo hasta el final, pero no sólo desde el punto de vista

de la expedición de una sentencia, sino de cumplimiento con los objetivos de verdad, justicia y reparación. De igual modo, se debe priorizar con fundamento en el material probatorio existente.

### **Criterios subjetivos**

El grupo consideró que siempre debe primar, sobre cualquier criterio subjetivo, el de protección de las víctimas, en cuanto a la no repetición de los hechos, de tal manera, se deben priorizar aquellos casos en los cuales al llegar al fin del proceso, exista una garantía de no repetición de los hechos juzgados.

En el marco de la aplicación del criterio denominado *finalidad e impacto de la investigación*, surge un criterio subjetivo fundamentado en la viabilidad de conseguir una pena para los autores de las conductas, es decir, priorizar aquellos casos en que se pueda determinar la responsabilidad penal de los autores, ¿es viable priorizar casos de personas extraditadas, cuando se sabe que no responderán penalmente por procesos nacionales, hasta que no cumplan su pena en el extranjero?

### **Relación entre la Fiscalía General de la Nación y las instituciones representadas**

*¿Cómo podrían trabajar las instituciones de forma armónica dentro de procesos de priorización?*

En primer lugar, se consideró necesaria la expedición de un documento de políticas públicas (CONPES), en el que se dé cuenta de todas las instituciones relacionadas con el tema, con el fin de que aporten y compartan la información relevante para establecer una verdadera política pública, que integre la visión de todos los actores de forma participativa y plural.

Se evidenció que la existencia de un documento de políticas públicas en materia de integración institucional, permitiría la realización de un trabajo interdisciplinario que propenda por lograr el flujo de la información necesaria para alcanzar una adecuada contextualización de casos. Sobre este punto, el representante del Ministerio de Justicia y del Derecho expresó su interés en crear vínculos con la FGN que permitan el flujo de información, en lo relativo a los diagnósticos de riesgos colectivos y sistemas de protección a víctimas.

Por otro lado, se sostuvo que mientras se impulsa una política pública en materia de relaciones interinstitucionales de cara a la priorización de las investigaciones, es posible potencializar los mecanismos existentes con los que cuenta cada entidad, como por ejemplo los Comités Territoriales de Justicia Transicional, en los que la información va desde la base hasta el nivel nacional, siendo incluyente con todas las regiones e instituciones que los integran, logrando con ello, la generación de políticas completas y armónicas.

#### **d) Grupo de trabajo número cuatro, compuesto por:**

- Procuraduría General de la Nación.
- Mapp-OEA.
- Defensoría del Pueblo.
- Unidad de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación.
- Escuela de la Fiscalía General de la Nación (Relatoría).

Con base en las preguntas orientadoras, se dio la palabra a cada uno de los participantes con el fin de que expresaran su opinión sobre los criterios de priorización sugeridos a manera de guía.

### Criterios Objetivos

La Procuraduría manifestó la importancia de dar soluciones o respuestas a las víctimas, a través de una metodología de pedagógica con el objeto de que entiendan el porqué de los criterios de priorización.

Señaló que aunque en algunos delitos, como por ejemplo, el de daño en bien ajeno, la priorización no tendría mayor trascendencia, para algunas víctimas sí los es, por lo que debe siempre mirarse la calidad de la víctima. Así, es necesario realizar un análisis de cada caso, en tanto que el contexto siempre es importante, por ello, se debe determinar el impacto que tuvo el hecho en determinada comunidad.

Respecto de la priorización según el autor de las conductas, señaló que los comandantes de grupos armados al margen de la ley no van a decir toda la verdad, en tanto que ellos sólo dan una orden genérica, empero, los cabecillas de la organizaciones criminales son importantes, en la medida en que se trata de quienes organizaron la estructura macrocriminal.

Respecto de la macrocriminalidad como un criterio de priorización, se consideró que se debía propender por evitar la duplicidad de esfuerzos, a manera de ejemplo se señaló que la Unidad de DD. HH. en muchos casos está investigando los mismos hechos que otras Unidades (v. gr., una Unidad investiga el bloque Calima mientras que otra a alias "H.H" quien es su comandante).

Respecto de los indicadores, es decir: ¿Cómo medir el cumplimiento de las leyes? ¿Cómo medir la percepción de justicia para las víctimas? Se señaló que el tema debería abordarse en términos de medidas de garantías de no repetición.

La Defensoría del Pueblo apoyó la implementación de herramientas de pedagogía para explicar la importancia y necesidad de la priorización a las víctimas. Señalaron, también, que el Sistema de Defensoría Pública cumple una doble función: defiende a víctimas y a victimarios, en este sentido, esta situación es complicada para el sistema en sí. Para la defensa del proceso no existen problemas con los criterios porque la Escuela de Defensoría Pública puede capacitar a los postulados, o procesados, pero para las víctimas es un tema muy complicado.

Por su parte, la Mapp-OEA expresó la necesidad de adelantar una labor pedagógica sobre priorización, poniendo de presente que la priorización se desarrolla, necesariamente, en un marco de justicia transicional. Tiene sentido la priorización con una cláusula de cierre, por medio de una Comisión de la Verdad, ya que si no hay verdad en el proceso penal, se debe suplir con mecanismos complementarios.

Bajo este esquema, la verdad de los casos no priorizados debe producirse en forma complementaria y simultánea. No se pueden explicar los criterios de priorización a las víctimas, si no se ofrecen alternativas.

La Unidad de Víctimas de la FGN, también estuvo de acuerdo con que se hiciera un esfuerzo pedagógico en este sentido, toda vez que las víctimas son fundamentales en los procesos de reconstrucción de paz. En consonancia, mencionó la importancia de la reparación simbólica y que los diferentes mecanismos de reparación estén integrados entre sí.

### Criterios Subjetivos

A continuación se discutió la priorización a partir de los criterios subjetivos, al respecto el grupo estableció:

### **i. Actores**

Se acordó priorizar a partir de los máximos responsables, es decir, comandantes y miembros cualificados, dado su dominio e incidencia en el hecho. Se puede priorizar a partir del número de subalternos que tiene bajo mando determinado miembro de la organización criminal. Asimismo, se deben incluir a aquellos que financiaron y colaboraron con el grupo.

Aquellas personas que están fuera de la estructura del grupo armado al margen de la ley, pueden priorizarse según su grado de responsabilidad, a manera de ejemplo se expuso el caso de políticos que tienen vínculos con grupos al margen de la ley.

Por último, se estableció la necesidad de recalcar entre los autores que su deber de cooperación no sólo se debe dar respecto de los casos priorizados, sino de todos los casos en general, ya que ello permitiría ofrecer a las víctimas de los casos no priorizados, mecanismos complementarios de justicia, como la verdad y la reparación

### **ii. Víctimas**

En primera instancia, se dijo que se puede priorizar partiendo de un concepto de vulnerabilidad, es decir, partiendo del género y la condición, por ejemplo: niños, mujeres, afrodescendientes, entre otros. De igual forma se puede priorizar a partir del número de víctimas y la calidad de las mismas.

En todo caso, se debe ser honesto con las víctimas cuyos casos no van a ser priorizados.

### **Criterios complementarios**

Respecto de los criterios complementarios, se consideró que el tipo de crímenes priorizados deben ser masivos o generalizados, y que han de estar dirigidos a:

- Atemorizar a la población civil.
- Producir desplazamientos masivos de dicha población.
- Utilizar un sistema permanente de extorsión y coacción en la población civil.
- Ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, torturas y violencia sexual cuando se desarrolle en forma sistemática.
- Secuestro y reclutamiento de menores.
- Integración, o pertenecía, al grupo armado cuando además el sujeto haya participado en delitos de lesa humanidad.
- Hechos que se refieren a personas e instituciones relevantes (parapolítica, o especialmente protegidas según los tratados en los que Colombia es parte).
- Impacto social y cultural.

### **Relación entre la Fiscalía General de la Nación y las instituciones representadas**

Respecto de la relación entre la FGN y las demás entidades, el grupo número cuatro propuso lo siguiente:

Debe haber un mecanismo de “enlace” entre las instituciones para mejorar las relaciones, ello permitiría un mejor flujo de información (por ejemplo, en las diferentes instituciones se podría saber qué casos están priorizados).

Se consideró que si la Fiscalía prioriza en conjunto con la magistratura, se debía invitar a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Unidad de Víctimas, con el objeto de contar con un protocolo de información y un sistema de redes.

Finalmente, el grupo sostuvo que es necesario lograr un sistema de articulación entre los diferentes sistemas de justicia existentes, es decir, la Ley 1448, la Ley 1424, la Ley de Justicia y Paz y la Justicia Ordinaria.

### 4.3. Principales conclusiones

- a) **Priorización y relaciones interinstitucionales.** El éxito de la priorización depende del fortalecimiento de los canales de comunicación entre todas las entidades estatales. Es necesario elaborar un documento de políticas públicas que dé cuenta de los actores e instituciones involucradas en el proceso de priorización de casos, y buscar mecanismos de cooperación interinstitucional.
- b) **Pedagogía a las víctimas.** Es necesario adelantar una extensa campaña para que las víctimas entiendan en qué consiste la priorización y los efectos prácticos que la misma comporta. Es necesario crear mecanismos diferentes a la justicia penal que permitan brindar la verdad y la reparación a las víctimas de aquellos casos que no se prioricen. La pedagogía tiene que ser en doble vía, no sólo a las víctimas sino también en los victimarios.
- c) **Información existente en otras entidades.** La construcción de contextos pasa por analizar toda la información pertinente que reposa en las diversas entidades del Estado en punto a los actores y factores del conflicto armado.
- d) **Relación fiscalía e instituciones.** Es necesario crear una red de enlaces internos entre las instituciones, para ello se propone crear un sistema o protocolo de comunicación entre Fiscalía e instituciones. También debe crearse un sistema de información uniforme respecto de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- e) **Para determinar a los máximos responsables.** Debe tenerse en cuenta su capacidad operativa, intelectual, administrativa, económica y de impartir órdenes. En este sentido, es necesario priorizar a los colaboradores, financiadores y agentes del Estado involucrados en los delitos.

# Taller con fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia



## 51. Descripción del taller

El taller se llevó a cabo el día 3 de julio de 2012 en la Sala de Prensa del Búnker de la Fiscalía en la ciudad de Bogotá, con fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.

### 5.1.1 Participantes

---

- Elka Venegas Ahumada (Directora Nacional de Fiscalías)
- Martha Lucía Zamora (Jefe de la Unidad de Fiscales Delegados ante la CSJ)
- Fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.
- Alejandro Ramelli Arteaga (Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos)
- Alejandro Aponte Cardona (Asesor externo Fiscalía General de la Nación)
- ICTJ.

### 5.1.2 Objetivos

---

- Entablar un diálogo constructivo con la Unidad de Fiscales Delegados ante la CSJ, en relación con la construcción e implementación de los criterios de priorización.
- Examinar de qué manera dicha Unidad, teniendo en cuenta la particularidad de los delitos que conoce, puede implementar criterios de priorización.

### 5.1.3 Metodología

---

- Se realizaron exposiciones magistrales dirigidas por Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte acerca de la necesidad de fijar criterios de priorización claros y transparentes. Se expusieron, igualmente, los resultados de los tres talleres anteriores.
- Se organizaron tres grupos de trabajo con el objeto de debatir la posibilidad de implementar criterios de priorización en la Unidad de Fiscales Delegados ante la CSJ, y analizar los retos que ello implicaría.

## 5.2 Acta del cuarto taller sobre criterios de priorización. Fiscales delegados ante la corte suprema de justicia. Bogotá, 3 de julio de 2012

### 5.2.1 Instalación

La Directora Nacional de Fiscalías, Dra. Elka Venegas Ahumada, ofreció un agradecimiento general en nombre del Fiscal General de la Nación y resaltó la importancia de los talleres adelantados por la FGN. Posteriormente, Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte expusieron la necesidad de fijar criterios de priorización claros y transparentes. Presentaron, también, los acuerdos, inquietudes y problemas derivados de los tres talleres anteriores.

### 5.2.2 Discusiones de los grupos de trabajo

#### a) Grupo de trabajo número uno

Primero, se analizó la relevancia de aplicar criterios de priorización en la Unidad de Fiscales Delegados ante la CSJ, en tanto que el concepto de víctima en esta unidad es diferente, pues la mayoría de casos que se trabajan son delitos contra la administración pública, es decir, que la víctima directa es el Estado. En este sentido, respecto de los criterios de priorización se discutieron las siguientes ideas:

Los fiscales delegados sostuvieron que los delitos de los cuales tienen conocimiento son: delitos contra la administración pública, delitos contra la administración de justicia (en menor número) y algunos casos que tienen varios tipos de delitos (incluso de lesa humanidad), como lo es, por ejemplo, el caso *Cacica la Gaitana*. En este orden de ideas, la priorización debería centrarse en este tipo de delitos.

Un participante expuso la importancia de tener en cuenta la articulación de la información que resulta de las investigaciones adelantadas por esta unidad, ya que, por ejemplo, cuando se investigan temas de aforados, surge información sumamente importante acerca de otros delitos cometidos en la región del aforado investigado, los cuales finalmente quedan sin investigar. En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que los funcionarios públicos no solamente están involucrados en delitos contra la administración pública sino que también pueden tener responsabilidad, por ejemplo, en desplazamientos forzados o en masacres. Se sostuvo que había dos criterios que debían ser transversales: la regionalización (entender los casos en los contextos de cada región), y la viabilidad (el material probatorio con el que cuenta el caso).

Por otra parte, se mencionó que la existencia de múltiples investigaciones en contra de un mismo funcionario público en la unidad era una dificultad, en tanto que éstas desgastan de forma excesiva los recursos disponibles, por ejemplo, en contratación administrativa hay que hacer una investigación por cada contrato irregular (v. gr., investigaciones contra la gobernadora del Amazonas y el caso de Foncolpuertos). Sobre este punto se expresó la dificultad de la investigación en los casos contra la administración pública, toda vez que a los fiscales les toca realizar una suerte de auditoría a la entidad investigada, lo cual supone una dificultad probatoria enorme, y por consiguiente, los fiscales expresaron que deberían poder enfocarse en ciertos contratos o delitos que permitieran adelantar probatoriamente los procesos.

Tratándose de delitos contra la administración pública, la noción de víctima es diferente, ya que es el Estado, es necesario analizar el fin de la pena en estos casos. Así, por

ejemplo, con una sola condena ejemplarizante, la pena cumple su fin y no es necesario adelantar múltiples investigaciones en contra de un mismo funcionario que ya ha sido castigado de forma severa. Ello podría aportar significativamente a la priorización de casos. Así, si contra un mismo funcionario hay varias denuncias, se podría tener en cuenta el siguiente proceso: primero se identificarían las temáticas del caso (peculados, celebración indebida de contratos). Después de ésta división, se identificarían los casos con mayor fortaleza probatoria y que se encontraran más adelantados, centrando los esfuerzos investigativos en lograr una condena efectiva<sup>13</sup>. Adicionalmente, se mencionó que la acumulación de casos es fundamental para la priorización.

Ahora bien, debe analizarse cómo se tratarían aquellos delitos que no fueron investigados, pues ello implicaría dejar un gran número de particulares sin investigar y abrir una brecha muy grande de impunidad ¿Qué hacer con el resto de casos, con los pagos realizados y con los demás particulares afectados? Se pone de presente que, tratándose de administración pública, el tema económico a la hora de castigar es fundamental, por ejemplo, en materia de contratación; a las otras partes que hicieron parte de una licitación que fue otorgada irregularmente les interesa que les sean reparados los perjuicios, y por consiguiente les interesa que se adelanten todas las investigaciones.

De otra parte, se sostuvo que los delitos contra la administración pública tienen muchos frentes de investigación, a saber: disciplinaria, penal y fiscal. En este sentido, existe el problema de que estas investigaciones se encuentran desarticuladas (incluso, hay veces, se presentan decisiones contradictorias). Con el fin de solucionar este problema, es necesario trabajar con los otros entes de control, para así articular las investigaciones y procurar mejores resultados.

Finalmente, se presentaron una serie de reflexiones relacionadas con las consecuencias y las dificultades de la priorización:

- No se está de acuerdo en dividir la investigación en varios fiscales. Para solucionar el tema de la división de tiempo de trabajo entre fiscales, es más importante la creación de grupos de trabajo.
- Se requiere una reingeniería al interior de la Fiscalía para poder poner a funcionar una estrategia de priorización.
- La dificultad en los casos de delitos contra la administración pública, es la especificidad probatoria que se requiere para la reconstrucción de los ilícitos. No hay flagrancia (en casi ningún caso), no hay prueba reina, la mayoría de pruebas son indicios que se deben lograr por omisiones de los funcionarios.
- Es necesario replantear la aplicación del principio de oportunidad en materia de delitos contra la administración pública.
- Se debe cumplir un mínimo de investigación previo, que permita identificar las características del caso, para posteriormente poder priorizar.
- Es necesario identificar los despachos en los cuales existe repetición de actores (para poder realizar sobre estos casos, ejercicios de priorización).
- Hay situaciones en las cuales no hay priorización sino otro tipo de ejercicios. Por ejemplo, cuando llega un caso se realiza un primer filtro para analizar su viabili-

13 En este punto, se trajo a colación el ejemplo de Agro Ingreso Seguro, en el cual se realizó una priorización de facto, investigando prioritariamente aquellos hechos con mayor fortaleza probatoria y a los funcionarios mayormente beneficiados con el programa. Ello permitió que se reintegrara un gran monto de dinero.

dad. Adicionalmente, hay casos en los que no se puede priorizar, por ejemplo, denuncias contra funcionarios diferentes, realmente no se puede priorizar, sino que toca iniciar una investigación por cada funcionario.

- Se manifestó preocupación por el fundamento legal existente, pues según la normatividad actual, por cada hecho delictivo es necesario iniciar una investigación. Esta base legal es inconveniente y no permitiría priorizar.

### 2.3 Plenaria. Conclusiones generales de todos los grupos

#### a) Primer grupo

- Si bien es necesario priorizar en temas de justicia transicional, es necesario analizar la relevancia de priorizar en aquellos casos que llevan los fiscales delegados ante la CSJ, ya que principalmente se tienen casos contra la administración pública y la administración de justicia en los cuales el Estado es la víctima.
- En caso de priorizar, se debería seguir el siguiente procedimiento: primero se debe realizar un filtro de inicio a la investigación, en el que se analice si el caso cuenta con el material necesario para ser investigado. En aquellos casos en los cuales un mismo sujeto activo tiene varias investigaciones penales abiertas (peculado, contratación indebida), es fundamental buscar una unidad de criterio, con posterioridad a esta división es necesario analizar la viabilidad probatoria del caso y determinar cuáles hechos permitirían obtener una sentencia más rápida, eficiente y ejemplarizante.
- Permanece la dificultad de determinar qué se debe hacer con las investigaciones que no son objeto de priorización. Se propuso que estos casos siguieran siendo investigados, pero no con la misma dinámica.
- Se discutió, también, la forma en la cual debería articularse la unidad con las demás entidades del Estado encargadas del control de los funcionarios públicos (v. gr., Contraloría, Procuraduría).

#### b) Segundo grupo

- Criterios Objetivos: los criterios objetivos deben tener en cuenta las herramientas de la política criminal desarrollada por el Fiscal General de la Nación. Primero debe determinarse cuál es la finalidad de la priorización, si ella es una respuesta a la impunidad que existe en el país, se deben priorizar aquellos casos contra la administración pública, ya que al afectar los recursos del público, tienen implicaciones enormes. Pero, si una segunda finalidad es atender aquellos delitos que afectan el DIH y los DDHH, se deben priorizar este tipo de casos.
- Criterios subjetivos: se deben priorizar las investigaciones que se llevan contra ciertos aforados constitucionales respecto de los cuales existe un mayor grado de exigibilidad y en los que la afectación de una conducta, frente a una comunidad determinada, es más grave.
- Deben priorizarse aquellos casos que afectan a la población más vulnerable. Si bien la víctima es el Estado, existe un número sumamente alto de víctimas indirectas, en este sentido, aquellos comportamientos que afectan a la población más desfavorecida deberían priorizarse (v. gr., casos que implican recursos para la salud, la educación o la vivienda).

- Criterios complementarios: debe tenerse en cuenta el éxito que puede tener una determinada investigación, con fundamento en el material probatorio.
- Cuando una persona está siendo investigada (en uno o varios despachos) y ya tiene una condena (que por el tiempo o por la cuantía es severa), sería innecesario continuar con otras investigaciones.
- Se puso presente el interrogante acerca de cuál es el fundamento normativo que se requiere para poder adoptar estrategias de priorización en la Unidad de Fiscales Delegados ante la CSJ, pues al parecer los criterios de priorización son aplicables a otras unidades. Según los fiscales, el fundamento normativo para esta unidad sólo permite implementar el principio de oportunidad y los preacuerdos. En este sentido, se propuso que antes de implementar políticas de priorización, es necesario determinar cuál es el fundamento normativo para ello. En este orden de ideas, dentro de la política criminal es necesario revisar los artículos 89, 90 y siguientes del Código de Procedimiento Penal, referentes a la unidad procesal y a la conexidad.
- Al anterior interrogante se intentó responder parcialmente, afirmando que, para adelantar una estrategia de priorización, hay que tener en cuenta los desarrollos internacionales que al respecto se han dado. En este sentido, se ha de tener en cuenta el principio de la “administrativización” de la ley (desarrollado por la ONU), según el cual, cuando un país no tiene la capacidad de perseguir todos los ilícitos que en su interior se cometen, se podría dar prioridad a ciertos casos (adicionalmente, se dijo que la nueva ley estatutaria de administración de justicia permite que se realicen ciertos ejercicios de priorización).

### c) Tercer grupo

El tercer grupo consideró pertinente exponer los siguientes criterios:

- Criterio de la vinculación con la organización: se refiere al vínculo que puede tener el funcionario público, o los delitos de corrupción, con determinada organización criminal (en términos regionales).
- Criterio relativo al impacto social de la conducta: gravedad de la conducta, es decir, delitos que afecten a ciertos sectores vulnerables de la población, por ejemplo, recursos para la salud y la educación. Debe tenerse en cuenta, también, la cuantía del delito.
- La calidad de los autores: tener en cuenta el nivel del aforado en relación con la gravedad de la conducta.
- Sólo adelantar casos que tienen vocación de prosperidad (elemento probatorio).
- Tener en cuenta la sistematicidad y recurrencia de la conducta.
- Fechas de los hechos: casos próximos a la prescripción y casos recientes (estos últimos con el objeto de disuadir la conducta).
- Se deben priorizar casos patrones o emblemáticos.
- Se deben priorizar casos en los cuales exista detenido.

### 5.3. Principales conclusiones

- a) **Priorización y marco constitucional.** Se insistió en que, en el texto de las directivas de priorización, se detallara el soporte constitucional de la priorización. En tal sentido, se propuso ahondar en el Preámbulo, el derecho a la igualdad, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, y las facultades constitucionales con que cuenta el Fiscal General de la Nación. Sin embargo, aún persiste el temor al prevaricato por parte de los fiscales.
- b) **Priorización y derechos de las víctimas.** Dado que la Unidad de Fiscales Delegados ante la Corte conoce, principalmente, de delitos relacionados con la corrupción, se consideró que la priorización no tendría tantos inconvenientes por cuanto la víctima directa es el Estado. No existirían entonces tensiones constitucionales en la materia. Se aclaró, por supuesto, que en procesos de derechos humanos sí existen tensiones mucho más complejas.
- c) **Priorización por mayor impacto en la sociedad.** Se concluyó que la Unidad debía orientarse hacia la investigación de los delitos de corrupción que produzcan un mayor impacto en la comunidad, principalmente, casos relacionados con la educación, las regalías y la salud.
- d) **Riqueza probatoria.** Se deben priorizar los casos que cuenten con mayor riqueza probatoria, es decir, los más viables, y que permitan lograr una sentencia condenatoria ejemplarizante.

**Taller**  
**con organizaciones**  
**no gubernamentales**



## 61. Descripción del taller

El taller se llevó a cabo el día 5 de julio de 2012, en el Hotel Marriot de Bogotá, con organizaciones no gubernamentales.

### 6.1.1 Participantes

---

- Jorge Fernando Perdomo (Vicefiscal General de la Nación)
- Elka Venegas Ahumada (Directora Nacional de Fiscalías)
- ONG, líderes sociales y sindicalistas. En total, cerca de 60 representantes de la sociedad civil.
- Baltasar Garzón Real (Jurista y exjuez español)
- Agencia Alemana de Cooperación GIZ.
- ICTJ.
- Alejandro Ramelli Arteaga (Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos)
- Gloria Ortiz Fiscal, asesora del Despacho.
- Sebastián Machado Ramírez (asesor Despacho Fiscal General de la Nación)
- Alejandro Aponte Cardona (asesor externo Fiscalía General de la Nación)
- Jefes de Unidades Nacionales (Justicia y Paz, desplazados y Derechos Humanos), así como algunos fiscales de esas unidades.

### 6.1.2 Objetivos

---

- Establecer un diálogo constructivo con los representantes de la sociedad civil sobre la construcción de los criterios de priorización.
- Identificar las principales inquietudes, provenientes de la sociedad civil, respecto de los criterios de priorización y analizar sus consecuencias.
- Explicar los avances realizados en los talleres anteriores.

### 6.1.3 Metodología

---

- Se realizaron exposiciones magistrales dirigidas por Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte acerca de la necesidad de fijar criterios de priorización claros y transparentes. Se expusieron, igualmente, los resultados de los cuatro conversatorios anteriores.
- Tuvo lugar una extensa plenaria, en la cual los representantes de la sociedad civil expresaron sus disensos y acuerdos, sobre el proceso de construcción de criterios de priorización.

## 6.2 Acta del quinto taller sobre criterios de priorización. Organizaciones no gubernamentales. Bogotá, 5 de julio de 2012

### 6.2.1 Instalación

En la instalación del evento, se presentaron los avances de los cuatro talleres anteriores por parte de Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte, adicionalmente, el Vicefiscal General de la Nación y el representante de la Mapp-OEA en Colombia, realizaron una intervención con el objeto de introducir el taller.

#### a) Intervención del señor Vicefiscal General de la Nación, Jorge Fernando Perdomo

Señaló la importancia de construir, democrática y participativamente, criterios de priorización para la investigación, que permitan garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

¿Por qué es necesario construir criterios de priorización? La razón son los procesos de pacificación que atraviesa el país. Se mencionaron los procesos de paz que se adelantan en Colombia, enfocándose en el proceso de Justicia y Paz, como modelo pionero de justicia transicional. Este proceso ha dejado ganancias pero también enormes retos. Actualmente, el proyecto de reforma a la ley de Justicia y Paz pretende dar cuenta de las necesidades que tiene la ley 975. En este orden de ideas, el proyecto de reforma quiere cerrar el proceso de justicia transicional (cerrar los plazos para postulación) y limitar la vigencia de la ley. En este mismo sentido, la reforma está guiada, también, por las nuevas necesidades de la investigación (enfoque en contextos y enfoque diferencial).

Por otra parte, se dijo que el marco jurídico para la paz establece un modelo de justicia transicional, que implica la adopción de políticas de selección, priorización y modelos alternativos de administración de justicia. Así, en el marco jurídico quedaron incorporados los modelos de paz, pero no se determinó cuál es el modelo prevalente, entre otras cosas, porque en caso de un eventual proceso de paz, el modelo (o la combinación de modelos) deberá estar desarrollado por una ley estatutaria.

Dentro de este marco, las unidades encargadas del conflicto en la Fiscalía, tienen un panorama preocupante por la cantidad de procesos que enfrentan. Son tantos los casos y las compulsas de copias, que la Fiscalía no logra realizar todo al mismo tiempo, lo que pone en peligro la garantía de justicia de las víctimas.

Ello, llevó a tomar la decisión de realizar una reingeniería de la Fiscalía, la cual debe realizarse de forma democrática y participativa. Para este propósito se ha compuesto un equipo de trabajo de expertos en el tema, con el objeto de buscar soluciones a esta problemática. Dentro de este trabajo, se encuentra la construcción de criterios de priorización para la investigación.

#### b) Intervención del representante de la Mapp-OEA en Colombia, Marcelo Álvarez

Sostuvo que los criterios de priorización responden a la pregunta de cómo conciliar la realidad fáctica con la necesidad de investigar penalmente los crímenes cometidos, en escenarios de graves violaciones a los DD. HH. y al DIH.

Si bien la pregunta por la priorización se ha encontrado presente en los diferentes estamentos del Estado, hasta ahora ha surgido como un tema de debate público.

Sin embargo, la experiencia en Colombia, sirve como ejemplo, del estancamiento que produce la desarticulación de las diferentes instituciones por tratar de abarcar todos los problemas al mismo tiempo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proceso de construcción de criterios de priorización ha de ser democrático y participativo, este proceso debe analizar en términos reales la infraestructura y la capacidad de perseguir crímenes por parte del Estado, así como las demandas de justicia existentes. El desarrollo de criterios de priorización, se presenta como fundamental para buscar el éxito de la Ley de Justicia y Paz, pues de lo contrario, se le augura a ésta, un prominente fracaso.

## 6.2.2 Plenaria

### a) Explicación del taller a cargo de Baltasar Garzón Real

Recordó que es necesario adelantar labores pedagógicas con las víctimas, con el fin de explicar cuáles son las consecuencias de la priorización y qué mecanismos alternativos se pueden seguir, para garantizar los derechos a la verdad y la reparación. Presentó, igualmente, algunas de las principales conclusiones derivadas de los talleres anteriores.

Una vez realizada esta breve presentación, se explicó a los participantes la dinámica del taller, la cual consistía en abrir una mesa de discusión en la cual los representantes de las organizaciones no gubernamentales expusieran sus posturas respecto de la priorización y los miembros de la Fiscalía respondieran a las inquietudes y comentarios.

### b) Intervenciones de los representantes de la sociedad civil

#### i. Gustavo Gallón – Comisión Colombiana de Juristas

Resaltó los aspectos positivos, que puede llegar a tener, la racionalización de esfuerzos por parte de la Fiscalía para evitar la impunidad, en este sentido rescató la importancia de la creación de una unidad de contexto, ya que en realidad –según el participante– el sistema actualmente está desarticulado y ofrece un panorama preocupante.

Precisamente, desde las organizaciones de DD. HH. y las organizaciones sindicales se ha manifestado la necesidad de realizar investigaciones sistemáticas y contextualizadas. Sin embargo, expresó escepticismo respecto de ciertos de temas. Así, puso de presente que se está llevando la priorización al límite de considerarla ideal, cuando realmente en Colombia, nunca ha existido un maximalismo judicial. En tanto que el principio general de la Constitución es proteger a todos los ciudadanos en su honra, vida y bienes, debe determinarse la priorización como una estrategia excepcional y precisamente no ideal.

Por otra parte, sostuvo que no es posible comparar la justicia internacional con la justicia nacional, por cuanto funcionan de forma diferente en términos de DD. HH. y en materia penal. Precisamente, los principios de la justicia internacional son contrarios a los que deben regir en la justicia nacional. De igual forma, afirmó que al adoptar este tipo de modelos extranjeros (haciendo referencia al derecho anglosajón), es necesario que se haga con mucho cuidado, observando las particularidades del caso colombiano.

Bajo ningún motivo, se puede determinar que la priorización es equivalente al principio de igualdad, ya que la priorización debe asumirse como una limitación o una tragedia, por la imposibilidad de perseguir todos los crímenes por parte del Estado. Adicionalmente, expresó que es necesario establecer medidas de control a la aplicación de la priorización, pues no todos los fiscales van a obrar de buena fe, y por consiguiente debe haber algún tipo de monitoreo o control.

Finalmente, resaltó que no considera que este tipo de reuniones sean suficientes para pregonar el carácter democrático y transparente de la construcción de los criterios, sino que se requiere de un trabajo directo con las víctimas.

## **ii. Carlos Rodríguez - Universidad Santo Tomás (consultorio jurídico, programa de DD. HH.)**

Según el participante el tema de la priorización no es exclusivo de la Fiscalía General de la Nación, sino que es necesario plantearlo como una estrategia global que abarque a todas las instituciones del Estado. Señaló que debe existir una profunda transformación en la FGN, para que se pueda llevar a cabo esta estrategia.

No puede, por ningún motivo, determinarse que la finalidad de la priorización es la descongestión. En este sentido, debería partirse del principio de la obligación general del Estado de investigar. Este principio debería guiar la estrategia de priorización, así, los criterios deberían establecerse como una gestión del principio rector que establece la obligación de investigar del Estado.

Puso de presente las limitaciones de los casos emblemáticos, en tanto que, es muy complejo encontrar identificación, de personas sumamente diversas, en una sola providencia, sobre todo cuando se trata de temas tan delicados como las agresiones sexuales. Señaló, también, que no todos los crímenes que violan los DD. HH., se dan en el marco del conflicto armado y por consiguiente deberían tenerse en cuenta otros escenarios de violación de los DD. HH.

Por último, afirmó que la priorización debería realizarse con fundamento en los elementos probatorios existentes (por consiguiente, quizá sería mejor priorizar los casos más recientes en los cuales el material probatorio se encuentra más completo).

## **iii. Fernando Villalba -Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo**

Manifestó su preocupación respecto del constante optimismo con el cual se habla del proceso de Justicia y Paz y del peligro de referirse a la justicia transicional, sin que realmente exista una verdadera transición, pues aún existe conflicto y aún se mantienen estructuras excluyentes y de impunidad. Puso de presente, la necesidad de reconocer que el paramilitarismo se encuentra vigente en Colombia, en tanto que este no se encuentra desmontado en su totalidad.

Respecto de las investigaciones, es necesario procurar cambios de mentalidad en los funcionarios, por ejemplo, en relación con la vinculación de agentes del Estado en investigaciones, ya que existe una resistencia a subir a la cadena de los más altos responsables. Agregó que, la verdad judicial debe ir de la mano de la verdad histórica, debido a que existen muchos contextos en Justicia y Paz, que son inexactos respecto de la historia y el desarrollo del paramilitarismo.

Finalmente, expuso la necesidad de responderle al país respecto de los promotores y financiadores del paramilitarismo, y la necesidad de ampliar la participación de las víctimas en los procesos penales.

## **iv. Luis Alberto Vanegas (Departamento de DD. HH. de la Central Unitaria de Trabajadores)**

Manifestó tener distancias conceptuales muy profundas con los representantes de la Fiscalía, pero se celebró la apertura de este tipo de espacios de discusión.

Mencionó la forma en la cual los sindicatos han sido afectados de forma profunda por violaciones de DD. HH. Actualmente, se mantiene la impunidad respecto del tema, no existen sentencias que identifiquen y responsabilicen a los autores intelectuales de los crímenes contra los sindicatos. Se requiere, por consiguiente, aumentar el presupuesto de la Fiscalía, es decir, la transformación de la Fiscalía debe ser para procurar más justicia y no para reducir la actuación del Estado.

De igual forma, se deben reestructurar las políticas de investigación en materia sindical. Es fundamental rastrear los comportamientos sistemáticos, en determinadas regiones, en contra del movimiento sindical. En este sentido, la investigación sistemática y la reconstrucción de contextos son celebradas por el movimiento sindical.

Trajo a colación la necesidad de depurar el personal de la Fiscalía, en tanto que –según él– ex funcionarios del DAS, que estuvieron involucrados en los escándalos de chuzadas y persecuciones ilegales, se encuentran, hoy en día, en el Departamento de Protección de Testigos de la Fiscalía.

Finalmente, mencionó un distanciamiento conceptual con los supuestos procesos de “pacificación” que pregona la Fiscalía, en tanto que éstos acallan la oposición política. En Colombia la “pacificación” ha generado un escalamiento de la guerra. Además expresó que, realmente no existe un contexto de justicia transicional, y que por el contrario, las violaciones a los DD. HH. han aumentado.

#### **v. Carolina Cano – ONG del departamento del Cauca**

Inició su intervención aclarando que la aceptación de participar en estos espacios, no significa convalidar los documentos que de allí resulten.

Afirmó que la priorización de casos no es una novedad en la Fiscalía, esta se venía realizando ya de forma oculta. De manera que, lo que se está haciendo es sacar a la luz pública la política con la que se venía actuando previamente.

Es difícil hablar de justicia transicional en un contexto de conflicto armado vigente. Según la líder, el referente de la priorización no puede ser la Ley 975, en tanto que esta no ha funcionado. La justificación de la priorización, no debe ser que el proceso transicional “no puede ser interminable”, en tanto que la priorización no ha de responder a una lógica de “eficientismo” jurídico, sino que su norte debe ser la garantía de los derechos de las víctimas.

El establecimiento de los criterios de priorización, debe estar conectado con la reestructuración administrativa de la Fiscalía. Finalizó su intervención, con una serie de interrogantes: ¿Qué se busca con los criterios de priorización? Acaso reducir el número de casos con enfoque diferencial ¿Cuándo va a haber una política criminal dirigida a las víctimas y no a los victimarios?

#### **vi. Respuesta de la mesa**

Alejandro Ramelli sostuvo que el ideal no es la priorización, pero en su sentir es un acto de sinceridad, porque la situación actual es catastrófica dentro de la Fiscalía. Puso de presente que la idea de la priorización, realmente, es la persecución de los máximos responsables. Esta estrategia es una apuesta para investigar los delitos de sistema y, por consiguiente, invita a los asistentes a analizar los criterios. Si no se logran concertar unos criterios, se seguirá priorizando de facto, sin que la población civil conozca como se está priorizando.

Alejandro Aponte aclaró su referencia a los casos emblemáticos (ejemplo de las agresiones sexuales en el conflicto armado). Afirmó que la pregunta que planteó en su intervención inicial, en realidad se dirigía a analizar la función preventiva y representativa de la pena.

Baltasar Garzón Real, expuso que la referencia a los contextos internacionales se realizó, precisamente, para mostrar la complejidad del tema, mas no para determinar la necesidad de aplicarlos de forma idéntica en el caso colombiano.

Mencionó, también, que la priorización puede tener los siguientes esquemas: se prioriza y después se mira qué se hace con los otros casos, o, se prioriza y paralelamente se establecen mecanismos que ofrezcan verdad y reparación a las víctimas. Considera que se debería optar por este último.

Una vez se realizaron las primeras aclaraciones por parte de la mesa, continúan las intervenciones de los demás participantes.

#### **vii. Mónica Roa – ONG Women´s link**

Celebró el cambio en el discurso del gobierno y de la Fiscalía, pero expresó que ese discurso debe transformarse en realidades, con el objeto de reducir la impunidad respecto de la violencia contra la mujer.

Manifestó que no quedó claro si el criterio subjetivo que se propone es: violencia de género, violencia contra la mujer, agresión dentro o fuera del conflicto. Por otra parte, según la participante, en la Fiscalía existe una suerte de “priorización negativa” en los temas de género, es decir, estos casos nunca son atendidos con la seriedad y celeridad que debería tratárseles.

Respecto de los casos paradigmáticos, señaló que estos sirven para aminorar la percepción de impunidad generalizada, siempre y cuando, se trate de priorización y no de selección. La condena que existe en Justicia y Paz sobre violencia sexual, no es un caso paradigmático, ya que para un caso de este tipo se requiere mucha publicidad y se requiere, además, que la providencia trace las similitudes y las diferencias que puede haber con otros casos, y que cuente con una reparación integral.

#### **viii. Representante de la Asociación de Familiares de Detenidos/Desaparecidos ASFADDES**

Reconoció que el esfuerzo adelantado por la Fiscalía para buscar un mejor funcionamiento en las investigaciones, es un avance interesante, pero este se hubiese podido evitar si, previamente, se hubiera escuchado a las víctimas y a los defensores de DD. HH.

Según la participante para las víctimas cada caso es prioritario. De otra parte, sostuvo que no es posible hablar de las bondades de la Ley de Justicia y Paz, cuando ésta realmente ha generado impunidad, así, ni esta ley ni el marco jurídico para la paz pueden ser el punto de referencia para adelantar la estrategia de priorización (expuso un ejemplo de desaparición e impunidad para retratar la tragedia que viven los familiares de las víctimas).

Las estrategias de priorización no pueden realizarse a costa de las víctimas. La obligación es, por consiguiente, fortalecer la Fiscalía para la búsqueda de la verdad y de la memoria, la prioridad debe ser el compromiso de fortalecer las unidades para que los procesos estancados puedan avanzar.

#### **ix. Carolina Bernal - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad “Dejusticia”**

Expresó que considera necesario, establecer paralelamente a los criterios de priorización, una serie de indicadores de éxito, para poder medir la efectividad de la implementación de la estrategia de priorización. Los criterios deben hacerse públicos, es decir, tienen que exponerse a la sociedad civil.

Mencionó que la priorización es muestra de una voluntad honesta de la Fiscalía, con el objeto de realizar de forma más eficiente el trabajo. De otro lado, señaló que el empleo

de casos emblemáticos es útil, pero es necesario que establezcan sanciones ejemplarizantes, vías de reparación y diferencias con otros casos.

#### **x. Representante Corporación Sisma Mujer**

Lamentó que la estrategia de priorización la tuviesen que pagar las víctimas, sin embargo, sostuvo que se unen al debate acerca de la priorización, siempre y cuando, este no derive en selección de casos.

En este orden de ideas –partiendo del supuesto que priorización no es selección– propuso que la política de priorización debía estar atenta de la violencia contra la mujer, en tanto que la expresión de la violencia contra la mujer, se encuentra en la raíces del conflicto armado en Colombia. Es necesario, además, diferenciar las agresiones en contra de la mujer en el conflicto armado, y la violencia contra la mujer, en términos generales.

Los obstáculos respecto del acceso a la administración de justicia, en los casos de violencia sexual, se encuentran, en gran parte, en la inadecuada formación cultural de los funcionarios judiciales.

Expresó finalmente, que los casos emblemáticos son una propuesta interesante, empero, hizo la salvedad de que no hablaba como víctima de un delito sexual, sino como una representante de una organización que defiende sus derechos.

#### **xi. Gonzalo Ramírez Aponte -Sindicato de Trabajadores de la Energía de Colombia**

Mencionó la preocupación de que los casos que no se prioricen, sean muchos más, en comparación con los casos priorizados.

En la aplicación de los criterios de priorización, se debe tener en cuenta la situación actual de los sindicatos, más que los crímenes ya sucedidos. Para explicar su idea, hizo la siguiente reflexión: si bien es necesario investigar homicidios contra sindicalistas, es más importante estudiar las amenazas que tienen actualmente, en tanto que éstas son las que ponen efectivamente en peligro al movimiento sindical.

#### **xii. María Victoria Fallón - Grupo Interdisciplinario por los DD. HH.**

Puso de presente la preocupación que genera la adopción de una política de priorización. El debate sobre priorización debe ser presentado con claridad, es decir, la teorización de este tipo de temas no pueden servir para ocultar la realidad. En este sentido, es necesario poner en términos de homogeneidad la realidad y la teoría, con el fin de reflejar cuál es la verdadera intención detrás de las estrategias de priorización.

Expuso que podían existir salidas más sencillas, por ejemplo, el establecimiento de una política criminal clara y con objetivos que direccionen una correcta investigación. Se pueden promover investigaciones integrales que no fragmenten la verdad, así como la acumulación de procesos y la elaboración participativa de contextos. Soluciones como estas, pueden ser suficientes, sin que se requiera priorización.

#### **xiii. Óscar García – Unión Sindical Obrera**

Manifestó su preocupación respecto de la forma en la cual se han venido adelantando los procesos al interior de la Fiscalía, en tanto que las investigaciones sobre crímenes contra el movimiento sindical sólo se están enfocando en los autores materiales y no en los autores intelectuales.

Señaló su preocupación respecto del costo que puede implicar adelantar una estrategia de priorización, en términos de los principios constitucionales que se verían afectados como por ejemplo, el derecho a la igualdad y el debido proceso.

Por otra parte, mencionó que lo importante es que se sepa la verdad y que por ello no han seguido el proceso de Justicia y Paz, ya que este tiene un componente muy alto de impunidad.

#### **xiv. Juan Felipe García – Área Víctimas del Centro Internacional de Toledo para la Paz, CITpax**

Considera que la reunión es un espacio de reconocimiento de los límites del proceso de Justicia y Paz. En este orden de ideas, expuso que uno de los límites de Justicia y Paz era que el diseño y la arquitectura de la ley, no había contado con la partición previa de las víctimas. Hasta que no se solucione el problema de participación de las víctimas, no se lograrán procesos exitosos de paz.

Dentro de los límites de Justicia y Paz, puso de presente el siguiente análisis cuantitativo:

Para marzo de 2012 el grupo de víctimas que se ha registrado en Justicia y Paz ascendía a 386.069. Este universo puede ser dividido en tres grupos:

Las que han sido reconocidas por los postulados, y por tanto, seguirán avanzando en el proceso hacia el incidente de reparación y hacia la sentencia. Este grupo está compuesto por 46.106 víctimas que corresponde al 12% del total de víctimas registradas.

Las que asisten a las versiones libres pero que no son reconocidas por los postulados y por tanto tienen dificultades para avanzar de manera efectiva en el proceso. Este grupo está compuesto por 29.821 víctimas que corresponde 8% del total de víctimas registradas.

Las que no han asistido a versiones libres. Este grupo asciende a 310.142 que corresponde al 80% de las víctimas registradas.

Con base en lo anterior, una pregunta relevante para la discusión sobre priorización consiste en establecer sobre cuál de estos tres grupos es preciso dirigir la priorización en la investigación.

En este sentido, según el expositor, estas cifras son fundamentales para promover un diálogo en Colombia que ponga en sus justos límites el proceso penal de Justicia y Paz, y que por esta vía lo potencialice y lo redimensione económica, política y simbólicamente. En otras palabras, podría decirse que de alguna manera la arquitectura del proceso penal ya realizó un ejercicio de priorización o de filtro sobre el 12% del total de víctimas que se registraron en Justicia y Paz. Mencionó la necesidad de responderles a las víctimas que se encuentran en el proceso de Justicia y Paz pues estas ya tienen una expectativa, y por consiguiente, propuso que la política de priorización sirviera para el número restante de víctimas excluidas del proceso de Justicia y Paz.

#### **xv. Representante del Comité de Solidaridad para Presos Políticos**

Señaló que el taller era un primer escenario deliberativo y propositivo para discutir el tema, y por ende no comprometía la posición de las organizaciones en tanto que aún las opiniones eran divergentes.

Mencionó que la experiencia de Justicia y Paz era desastrosa, y que no se podía seguir, en tanto que conllevaría a establecer un universo de impunidad. Según el participante, en el proceso de Justicia y Paz, no hay verdad por la falta de investigación por parte

de la Fiscalía, y no hay justicia por la pena tan reducida por la cual se condena a los paramilitares.

De otro lado, planteó la pregunta sobre la existencia de un proyecto de ley que ampliara los términos de prescripción, con el fin de evitar una futura impunidad, puso a manera de ejemplo los casos de “parapolítica” con términos próximos al vencimiento.

#### **xvi. Mauricio Martínez -Fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia**

Puso de presente que al interior de la Unidad de Fiscales Delegados ante la CSJ también se estaban discutiendo criterios de priorización.

En su intervención realizó un análisis sobre los alcances del sistema penal, exponiendo que este estaba diseñado para dejar un universo de impunidad muy alto (la impunidad no es exclusiva en Justicia y Paz). Su reflexión se dirigió a analizar cuál es el verdadero sentido del derecho penal, cuáles son sus alcances y sus limitaciones.

#### **xvii. Representante del Colectivo de abogados José Alvear Restrepo**

Invitó a la Fiscalía a replantear la posibilidad de implementar políticas de priorización. Puso de presente que las organizaciones de DD. HH., tenían propuestas mucho más sencillas como por ejemplo, ofrecer garantías adecuadas de no repetición, o la acumulación de casos, para lo cual podía servir una unidad de contextos. En este sentido, la unidad de contexto podría brindar los patrones de sistematicidad de las violaciones reiteradas de DD. HH., para así adelantar investigaciones conjuntas que permitieran construir comunidad de prueba, enfocándose en castigar a los máximos responsables.

Señaló que es necesario que, la no colaboración de los postulados, conlleve a la pérdida de los beneficios que la ley de Justicia y Paz les otorga.

#### **xviii. Representante Corporación de DD. HH. Reiniciar**

Sostuvo que para los defensores de DD. HH., la estrategia debería ser generar un impulso con el objeto de investigar violaciones de DD. HH. y crímenes de guerra con ciertos criterios, por ejemplo flexibilizando la conexidad de los casos, para que así fuese más fácil su acumulación.

Celebró la creación de la unidad de contextos, pero manifestó preocupación respecto del papel de la sociedad civil frente a esta eventual unidad.

#### **xix. Respuesta de la mesa**

Baltasar Garzón Real: mencionó que algunas intervenciones realmente coincidían en ciertos criterios, por ejemplo la creación de contextos, la persecución de los máximos responsables y la acumulación de casos.

En el mismo sentido intervino Alejandro Ramelli, reconociendo, como conclusión generalizada, la necesidad de crear una unidad de contextos. Adicionalmente, insistió en que los criterios de priorización no se oponían a ninguna de las propuestas que habían sido mencionadas desde las organizaciones civiles.

#### **xx. Representante Alianza Mujeres por la Paz**

Sostuvo que existía una completa impunidad respecto de los casos de violencia sexual. Estos casos normalmente no son abordados en las versiones libres y en la mayoría de casos no son confesados por los postulados. Este punto, lo puso de presente, precisa-

mente para alarmar sobre la aplicación de un eventual criterio de factibilidad o viabilidad, en tanto que muchos delitos sexuales no serían investigados, pues no se contaría con pruebas suficientes.

#### **xxi. William Rozo – Cinep**

Realizó un comentario metodológico, en tanto que si bien celebró el espacio, pidió que se le diese un poco más de tiempo a las organizaciones sociales, para que presentaran propuestas y perspectivas con mucho más detenimiento y profundidad.

Adicionalmente, expuso la necesidad de consultar esta política de forma directa con las víctimas, para que éstas tuvieran un espacio de expresión.

#### **xxii. Liliana Silva – Organización Casa de la Mujer**

Afirmó que uno de los problemas más importantes que se han percibido al interior de esa organización, es la indebida representación de las mujeres mediante de la Fiscalía, en este orden de ideas, en caso de adoptar una eventual estrategia de priorización, es fundamental implementar un sistema que garantice la participación de las víctimas en el proceso, especialmente si se trata de víctimas mujeres.

#### **xxiii. Isaías Garzón – CPC, Organización de Trabajadores**

Trajo a colación que no es sólo de la Fiscalía, sino de todas las instituciones en Colombia, de tal manera que es necesario abrir una interlocución con las demás instituciones del Estado. Adicionalmente, expuso la importancia de adelantar una revisión interna del personal de la Fiscalía (mencionó ejemplos de corrupción al interior de la Fiscalía, y el caso de ex funcionarios del DAS al interior de esta entidad). Propuso soluciones más sencillas como enviar fiscales preparados, a lugares del país donde hay impunidad generalizada y donde no llega la justicia.

#### **xxiv. Representante de la Federación Colombiana de Educadores**

Señaló la importancia de acumular procesos y de desarrollar contextos. Afirmó que cualquier acción que apunte a una justicia pronta y oportuna, a ofrecer celeridad en los procesos y a bajar los índices de impunidad, es bienvenida. Resaltó la necesidad de adoptar una metodología que permita focalizar los esfuerzos de la Fiscalía.

#### **xxv. María Victoria Fallén - Grupo Interdisciplinario por los DD. HH.**

Aclaró que el establecimiento de lineamientos y estrategias de investigación, no pasa necesariamente por la aplicación de criterios de priorización. En este sentido, lo que se requiere es el desarrollo de una política criminal focalizada, la cual, no necesariamente, debe adoptar estrategias de priorización.

#### **xxvi. Respuesta de la mesa**

Alejandro Ramelli: Afirmó que la priorización no se opone al desarrollo de políticas de investigación de cierta índole. Finalmente, *de facto* se va a priorizar y es mejor establecer criterios claros y transparentes. Agradeció a los participantes y señaló la posibilidad de establecer futuras reuniones.

Alejandro Aponte: Señaló la importancia de la construcción de criterios de priorización, de abajo hacia arriba, es decir, con la participación de la población civil para darle con-

tenido a los instrumentos normativos. Por otra parte, expuso la complejidad del proceso de Justicia y Paz, en tanto que, es un ejemplo de persecución de un verdadero “paraestado”. Finalmente, agradeció la presencia de los participantes en el evento.

### 6.3. Principales conclusiones parciales y puntos de debate

- a) **Creación de una Unidad de Contexto.** De forma mayoritaria se consideró que la creación de una Unidad de Contexto, puede constituir un avance para las investigaciones de los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado.
- b) **Preocupaciones en cuanto a la priorización.** Algunas ONG afirmaron estar de acuerdo con la creación de contextos y la unificación de investigaciones, pero no con la priorización de casos y situaciones. Los representantes de la FGN insistieron en que eran dos componentes complementarios que podrían hacer parte de una misma estrategia.
- c) **Solicitud de verificación y acompañamiento.** Las ONG y los sindicatos manifestaron que les gustaría vigilar este proceso y los avances que se presentaran. Los representantes de la FGN afirmaron que se realizaría la respectiva rendición de cuentas, en tanto que se trata de un proceso transparente, deliberativo y democrático.
- d) **Los fines de la priorización.** Las ONG y los sindicatos insistieron en que era importante precisar para qué se iba a priorizar, es decir, cuál era el objetivo de hacerlo. Los representantes de la FGN y Baltasar Garzón Real explicaron que el fin era combatir la macrocriminalidad y a los máximos responsables, y por ende que no se trataba de un tema de mera descongestión judicial.
- e) **Priorización y Estado de Derecho.** Algunos representantes de las ONG afirmaron que la priorización no podía ser la regla y que siempre se debía tener presente que en un Estado de Derecho hay que investigar todos los delitos. Los representantes de la FGN afirmaron que la priorización ya se viene realizando de facto, que es oculta, poco transparente, y que el objetivo no es la impunidad sino precisamente combatirla de forma organizada, racional y estratégica.
- f) **Validez del proceso.** Los representantes de la sociedad civil agradecieron a la FGN la invitación a participar en el proceso de creación de criterios de priorización. Sin embargo, aclararon que su presencia no significaba aprobación de todo lo realizado hasta el momento. Algunos manifestaron que querían estudiar más el tema, a efectos de fijar una postura al respecto. Los representantes de la FGN afirmaron que se trataba de un diálogo constructivo para contar con insumos para el debate, y que en ese orden de ideas respetaban la postura de las ONG y de los sindicatos. En tal sentido, se abrió una invitación para continuar con el diálogo.
- g) **Perspectiva de género.** Las organizaciones sociales insistieron en que la creación de los criterios de priorización debían tener en cuenta la perspectiva de género, con fundamento en todas las particularidades de estos casos.
- h) **Investigaciones sobre crímenes cometidos contra sindicalistas.** Los sindicatos insistieron en la necesidad de avanzar efectivamente en las investigaciones por delitos cometidos contra sus integrantes. Los representantes de la FGN expresaron que la priorización tenía, como uno de sus objetivos, luchar contra la impunidad de esos casos.

- i) **Fundamento teórico de la priorización.** Las organizaciones sociales consideran que la Fiscalía no se parece a la Corte Penal Internacional ni a los tribunales internacionales, en tanto que la priorización en estos entes es distinta y tiene unos fundamentos diferentes. Los representantes de la FGN explicaron que no se trataba de copiar lo realizado por dichos tribunales sino de aprender de las experiencias internacionales. De igual manera, se explicó que la priorización tenía fundamento constitucional en el principio de igualdad, por cuanto no todos los delitos son igualmente graves, ni la afectación a la víctima lo es, con lo cual se pretende atender de forma diversa situaciones diferentes.
- j) **Invitación a compartir información sobre contextos.** Dado que las ONG poseen mucha información sobre los contextos, los representantes de la FGN los invitaron a nutrir la nueva Unidad de Contexto con toda esa información, con el objeto de elaborar los contextos participativamente.

**Taller**  
**con expertos**  
**internacionales**



## 71. Descripción del taller

El taller se llevó a cabo el día 16 de julio de 2012, en las instalaciones de Compensar en la ciudad de Bogotá, con la presencia de expertos internacionales en materia de priorización.

### 7.1.1 Participantes

---

- Eduardo Montealegre Lynett (Fiscal General de la Nación)
- Elka Venegas Ahumada (Directora Nacional de Fiscalías)
- Paul Sails (Vicepresidente del ICTJ)
- Susan Kemp (International Center for Transitional Justice, ICTJ)
- Héctor Olásolo (Profesor universitario)
- Baltasar Garzón Real (Asesor externo)
- Alejandro Ramelli Arteaga (Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos)
- Gloria Ortiz (Asesora del Despacho)
- Sebastián Machado Ramírez (Asesor Despacho Fiscal General de la Nación)
- Alejandro Aponte Cardona (Asesor externo Fiscalía General de la Nación)
- Fiscales de Justicia y Paz
- Representantes del Ministerio de Justicia
- Organizaciones Sociales y sindicales
- ICTJ
- Representantes de la Oficina del Alto Asesor para la Seguridad Nacional

### 7.1.2 Objetivos

---

- Conocer los aportes y experiencias de expertos internacionales en materia de priorización, con el fin de nutrir la discusión en Colombia.
- Compartir con la comunidad internacional el proceso de construcción de criterios de priorización adelantado por la FGN.
- Exponer los resultados de los cinco talleres anteriores.
- Resolver las cuestiones más problemáticas en materia de priorización que se habían suscitado en los anteriores talleres.

### 7.1.3 Metodología

---

- Se realizaron exposiciones magistrales dirigidas por Alejandro Ramelli y Alejandro Aponte acerca de la necesidad de fijar criterios de priorización claros y transparentes. Se expusieron, igualmente, los resultados de los cinco talleres anteriores.

- Los expertos internacionales: Paul Sails, Susan Kemp y Héctor Olásolo, expusieron sus experiencias en materia de priorización y realizaron algunas recomendaciones para adoptar una estrategia exitosa en Colombia.
- Se abrió un espacio de preguntas para que el auditorio pudiese resolver las dudas respecto de las exposiciones de los invitados internacionales.
- Posteriormente, los participantes del taller se dividieron en cuatro grupos de trabajo, con el fin de resolver algunas de las cuestiones más problemáticas en materia de priorización.
- Finalmente, se socializaron las conclusiones a las que llegaron los diferentes grupos de trabajo.

## **7.2. Acta del sexto taller sobre criterios de priorización. Expertos internacionales. Bogotá, 16 de julio de 2012**

### **7.2.1 Instalación**

Palabras de agradecimiento a los participantes del taller, exposición de los resultados de los anteriores talleres y explicación de los objetivos e importancia de la construcción participativa de criterios de priorización para la investigación.

Intervenciones de:

- Elka Venegas Ahumada, Directora Nacional de Fiscalías
- María Camila Moreno, Directora ICTJ Colombia
- Baltasar Garzón Real, Mapp-OEA
- Alejandro Ramelli, Fiscal Tercero Delegado ante la CSJ con funciones de Coordinador Unidad Nacional de Análisis y Contextos
- Alejandro Aponte, asesor externo Fiscalía General de la Nación

### **7.2.2 Exposiciones de los expertos internacionales**

#### **a) Paul Seils**

Inició su intervención haciendo una breve referencia a su experiencia en la Corte Penal Internacional (CPI), con el fin de exponer la forma en la que ésta, primero selecciona casos y después los prioriza, en este orden de ideas, planteó cómo a través de una política de investigación, enmarcada en la macrocriminalidad, es posible superar escenarios de conflicto y emprender soluciones de paz.

Posteriormente, sostuvo que la investigación debía estar compuesta por: una política, una estrategia (la priorización se enmarca como un tema estratégico) y una táctica. En este sentido, para poder aplicar criterios de priorización, se debe iniciar por definir los objetivos de la política. El expositor puso de presente tres objetivos, a saber:

- Exponer el fenómeno macrocriminal. Ello implica determinar cómo se organizó, cómo se financió, cómo se expandió y quiénes lo apoyaron.
- Lograr la no repetición. Esto es, la desmovilización y desarticulación de los grupos criminales para garantizar la no repetición de los hechos.
- Castigar a los responsables de las violaciones.

Una vez se tienen los objetivos de la política de investigación, se puede abordar la estrategia. Así, según el expositor, existen dos ejes a los cuales se puede dirigir la investigación, estos son: un eje vertical y uno horizontal.

El eje vertical es aquel que involucra a la línea de mando de la organización (altos mandos, jefes, comandantes, entre otros). De otra parte, el eje horizontal se refiere a las redes y relaciones de la organización, allí es posible encontrar a los financiadores, a los políticos que brindaron apoyo, entre otros agentes que permitirían develar cómo se relacionaron estos grupos, y qué condiciones respaldaron su creación y permanencia. En este orden de ideas, es necesario que el enfoque no sea sólo vertical, sino también horizontal, toda vez que los máximos responsables, no son sólo los altos mandos militares, sino también quienes soportaron la creación y fortalecimiento de estos grupos.

En términos de la investigación, con referencia al eje horizontal, implica tener en cuenta que muchas de las personas que hicieron parte de estas redes no son postulados, en este sentido es necesario vincular casos de Justicia y Paz con casos externos, en otras palabras, es necesario preguntarse ¿cómo se pueden vincular a los procesos las personas cercanas al grupo criminal?

Continuando con su exposición, Paul Sails argumentó que en el caso colombiano no es del todo necesario reconstruir el patrón de los crímenes, en tanto que son los mismos postulados quienes los están describiendo en las versiones libres. De tal manera, los esfuerzos se deben centrar en tratar de mostrar, con fundamento en casos, la historia de cada bloque o de cada grupo, es decir, con base en toda la información recolectada, se debe buscar la forma para narrar la historia del grupo, abarcando sus dos ejes (mostrar las relaciones del grupo, el tipo de crímenes que cometía y su *modus operandi* a través de casos).

Considera que la unidad de contextos es una idea sumamente importante, pero sólo si se está hablando de una unidad de análisis centralizado de los contextos que pueda integrarlos con fines investigativos; empero, si se trata de una unidad sólo con fines académicos y de reconstrucción histórica, no sería muy interesante la idea. En este sentido, si la unidad se emplea para integrar la información, esta puede arrojar resultados sumamente satisfactorios<sup>14</sup>.

Por otra parte, afirmó que existen una serie de obstáculos, en tanto que los criterios elaborados a nivel internacional no pueden solucionar las falencias que existen a nivel nacional. Culminó su intervención sosteniendo que las estrategias adoptadas deben ser acordes con los momentos procesales de los casos actuales, en tanto que si la estrategia adoptada genera nuevos retrasos, se puede crear una fuerte crisis institucional.

## b) Susan Kemp

Expuso una serie de pasos en el camino hacia la priorización:

Inicialmente, enfatizó en el papel de la política criminal y transicional, en la formulación concreta de criterios. ¿En qué consiste la política actual sobre la justicia transicional y qué hay bajo construcción? ¿Cuál es la relación de la política criminal con la política de justicia transicional? Son preguntas que deben responderse para emprender estrategias de priorización.

Por otra parte, considera fundamental establecer metas y formas de medición del éxito de la política de priorización.

14 El expositor puso de presente que para esta eventual unidad, prefería el nombre de “análisis integrado” y no el de “unidad de contexto”.

Es necesario, también, preguntarse por el papel del Derecho Penal en la búsqueda de la verdad, es decir, hay que definir hasta qué punto se quiere convertir a las investigaciones penales en una comisión de la verdad, y qué otros mecanismos de reconstrucción de verdad existirían. Ello puede contribuir a las respuestas que se den a las víctimas sobre por qué se eligió o no, un caso determinado.

En este sentido afirmó que priorizar, si se hace bien, puede ayudar a reducir la impunidad, en tanto que esta estrategia lograría develar fenómenos de criminalidad que no se investigarían de otra forma, así, la priorización puede llegar a fundamentarse en la protección de los DD. HH<sup>15</sup>.

Posteriormente, puso de presente una serie de aspectos operativos que influyen en la formulación y aplicación de los criterios de priorización:

En relación con el criterio de viabilidad, lo primero que se debe responder es sobre la existencia de “información completa”. En este orden de ideas, hay dos criterios al interior de la viabilidad que pueden ser muy importantes:

- Edad y salud de la víctima y del acusado.
- Probabilidad de lograr cooperación por parte de otro país, entidad o tribunal.

Respecto de la representatividad del caso hay que tener en cuenta:

- Diferentes casos de violencia.
- Diferentes categorías de perpetrador.
- Diferentes categorías de víctima.
- Escena geográfica de los delitos.
- Otro fenómeno/la violencia en su conjunto.

La expositora, considera importante aprovechar la información que ya existe (para lo cual señala la relevancia de la eventual unidad de contexto o de integración de información).

Tratándose de la clase de delitos, la estrategia debe ser flexible y debe fundamentarse en las particularidades de cada comunidad, en tanto que la gravedad que se le otorga a cada delito, varía dependiendo de cada población afectada por este. De igual forma, la categoría preferencial, dependiendo de la condición de la víctima, debe ser flexible, pues de lo contrario se pueden crear jerarquías al interior de las víctimas, que no son convenientes.

Finaliza exponiendo que, en cuanto al tema procesal, hay casos que se encuentran en una etapa avanzada, y que debería avanzarse en ellos con el objetivo de culminarlos y no defraudar las expectativas existentes.

### c) Héctor Olásolo

Inició su exposición presentando la situación actual de Colombia en materia de crímenes internacionales. Al respecto, expuso una serie de cifras que daban cuenta de la cantidad y la gravedad de los crímenes cometidos. Según el expositor, Colombia es la tercera nación con índices más graves, respecto de las violaciones al DIH (se encuentra en observación por parte de la CPI)<sup>16</sup>.

15 Refiriéndose al caso argentino ejemplificó por qué la priorización no es necesariamente impunidad.

16 Al menos se está hablando de 225.000 homicidios y desapariciones forzadas. Se debe tener en cuenta que 27 de los 32 departamentos de Colombia se han visto afectados por estos crímenes.

Adicionalmente, la participación activa de ciertos sectores ha fomentado la criminalidad. Al respecto, es necesario preguntarse: ¿Cómo actuó la Fuerza Pública respecto de los paramilitares? ¿Cómo se financiaron los grupos paramilitares? El expositor resaltó que los grupos paramilitares son macroestructuras criminales que se han financiado, principalmente, del narcotráfico y que han encontrado soporte en diferentes estamentos de la sociedad colombiana.

Luego, se presentaron una serie de ejemplos para retratar la forma en la cual las providencias de Justicia y Paz, han ido develando el funcionamiento de los grupos paramilitares respecto de la “parapolítica”, la “paraeconomía” y el apoyo de la administración local a los grupos, y en general, cómo esta organización funcionaba como un verdadero Estado *de facto*.

Una vez el expositor expuso la situación de hecho en Colombia, pasó a analizar la forma en que ha funcionado la selección y priorización de casos en tribunales internacionales.

Comenzó afirmando que no se podía comparar la jurisdicción internacional con la jurisdicción nacional, en tanto que la primera sólo persigue a los más altos responsables por los delitos más graves, mientras que la segunda tiene un deber general de persecución; por consiguiente, los criterios internacionales no se pueden trasladar de forma idéntica para casos nacionales.

Con el objeto de demostrar, cómo la justicia internacional se enfoca en investigar a las personas que tienen una mayor carga de responsabilidad en la comisión de delitos internacionales (fundamentalmente presidentes, expresidentes y líderes de las milicias en términos de gradación), el expositor expuso los ejemplos de Yugoslavia, Sierra Leona, Camboya y los casos llevados por CPI (Sudán, Libia, Costa de Marfil, Kenya, Uganda).

A nivel internacional, el fundamento de la selección y la priorización permite una discrecionalidad muy amplia, la cual finalmente se encuentra determinada por el utilitarismo; basada más en la persona perseguida que en los delitos cometidos. En este orden de ideas, en el ámbito internacional existen los siguientes problemas respecto de la materia:

- La falta de transparencia en la aplicación de los criterios de selección.
- No se sabe con claridad cuándo se debe imputar a una persona.
- Falta de participación de las víctimas en el proceso penal.
- Limitado mandato de los Tribunales Internacionales y ausencia de control.
- Problemas de seguridad y de acceso a la prueba. Este problema es aún más complejo en términos nacionales, pues los encargados de la investigación pueden estar involucrados con las estructuras macrocriminales. El expositor considera que, en el caso colombiano, es necesario que haya una depuración del personal encargado de la investigación y juzgamiento, y que se trasladen los procesos a lugares que se consideren seguros.

Respecto del control en la aplicación de los criterios, el expositor aseguró que en Justicia y Paz los magistrados han creado mecanismos de control respecto de las actuaciones de la Fiscalía. También hay una fiscalización internacional por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ct.IDH). En este sentido, es necesario que los criterios se acuerden con la magistratura y que cumplan con los estándares internacionales, para que puedan defenderse ante la Ct.IDH, pues de lo contrario, la estrategia de priorización podría fracasar.

Por último, el expositor señaló que debía haber una jurisdicción especializada, encargada de investigar todas las infracciones al DIH en el marco del conflicto armado la cual no se podía limitar al proceso de Justicia y Paz.

#### d) Preguntas del auditorio

*¿En relación con la unidad de análisis, esta debe construirse también con el contexto social, o debe basarse sólo en el actuar delictivo de las organizaciones y tener fines meramente judiciales?*

**Respuesta Paul Sails:** Mencionó que no quería desconocer la importancia del contexto en términos históricos y académicos, pero puso de presente que la unidad de análisis integrado no podía limitarse a ello, sino que también debía emplear la información existente de la forma más eficaz posible en cuestiones investigativas y judiciales, por ejemplo para evitar duplicidad de investigaciones sobre un mismo tema.

*¿Cómo justificar que, con el presupuesto que existe y con el mandato constitucional de la Fiscalía, se priorice el 5 % de delitos? ¿No es acaso la priorización una forma de justificar un mal modelo de investigación?*

**Respuesta Alejandro Ramelli:** Considera que el problema no es de presupuesto, sino de eficacia en la administración y en la gestión. Es un problema de cómo obtener los máximos resultados con los recursos que se cuenta. La priorización es una fórmula administrativa, que puede arrojar mejores resultados que los que se están obteniendo con el presupuesto actual.

*¿Cómo se debe priorizar los delitos de género, teniendo en cuenta las particularidades del caso colombiano?*

**Respuesta Héctor Olásolo:** Considera que no se han puesto los recursos necesarios para investigar los delitos sexuales en el contexto del conflicto. Es necesario ajustar las técnicas de investigación con el objeto de perseguir los delitos de violencia sexual. Además, la cuestión no es sólo de técnicas sino de formación cultural de los funcionarios, ya que estos, actualmente, no le otorgan la importancia que se merecen estos delitos.

Adicionalmente, una fiscal de Justicia y Paz aclaró los avances y las limitaciones de esta unidad respecto del tema.

*¿Cómo garantizar la priorización en Justicia y Paz, si la postulación depende de un acto discrecional del gobierno?*

**Respuesta Paul Sails:** El proceso de postulación es uno de los problemas más graves de Justicia y Paz, y respecto al tema han existido muchas confusiones y se ha abordado con poca eficiencia. En este sentido, es necesario limitar la lista de postulados para lograr un avance en esta materia.

*¿Cómo se garantizaría la priorización en el eje horizontal?*

**Respuesta Paul Sails:** Considera que la información de las confesiones es la herramienta más útil, es decir, el conocimiento de los hechos que tienen los desmovilizados es el instrumento más fuerte con el que se cuenta y se debe explotar de la mejor manera posible.

*¿Cómo garantizar los derechos de las víctimas respecto de los casos iniciados?*

**Respuesta Susan Kemp:** Para casos que tienen un cierto nivel de avance, no tiene sentido priorizar. La priorización se debe aplicar a los casos pendientes y la forma de aplicación de criterios será diferente dependiendo de la etapa procesal en la que se encuentre cada caso.

**Respuesta Héctor Olásolo:** Considera que es necesario crear una jurisdicción especializada, no solamente en materia de Justicia y Paz, sino de todo el conflicto armado. La priorización va a tener un costo en materia de justicia, que debe ser compensado con

verdad (se le debe garantizar la entrada a las víctimas a las audiencias sobre hechos de un mismo contexto, así no sea específicamente su caso), y con reparación. Estos son los elementos que tienen que acompañar a las estrategias de priorización.

### 7.2.3 Discusiones de los grupos de trabajo

#### a) Grupo número uno. Presidido por Paul Sails y Alejandro Aponte

Participantes:

- Fiscal delegada de Justicia y Paz.
- ICTJ.
- Representante del Departamento de DD. HH. de la CUT.
- Cancillería.
- Representante de la Oficina del Alto Consejero para la Seguridad.
- Representante Ministerio de Justicia.

El taller fue orientado por una serie de preguntas, como se presenta a continuación:

*¿Qué se debe entender por un contexto? ¿Por qué hay que construir contextos?*

Se rescató la importancia de la unidad de análisis, en tanto que serviría para la persecución de toda la delincuencia organizada. Existe información que puede llegar a ser útil para otras investigaciones, pero aún no se sabe cómo se puede explotar la potencia de tal información, en este sentido, la unidad de análisis podría encargarse de articular tal información.

Se mencionó, también, que esta unidad debía tener una labor muy importante en cuanto a la unificación del registro de víctimas, lo cual podría aportar mucho a la reparación organizada de las víctimas.

Según el representante de la CUT, el análisis del contexto es fundamental, por ejemplo, para encontrar patrones de comportamiento en las violaciones de DD. HH. al movimiento sindical. Para el movimiento sindical es fundamental el desarrollo y análisis de contextos, en tanto que las investigaciones actuales no son integrales y se han limitado a castigar a los autores materiales de los delitos. En este sentido, celebró la intención de realizar investigaciones integrales.

Paul Sails: expuso la diferencia entre análisis e investigación de contexto, en este sentido, en tanto que ya existe bastante información, el análisis buscaría articular la información existente, por el contrario, la investigación trataría de hallar toda la nueva información sobre los grupos al margen de la ley (es decir, cubriría todo el actuar del grupo).

Respecto de este tema surgieron los siguientes interrogantes: ¿Cómo se articularía la unidad de contexto con otros mecanismos de desarrollo de contextos, como por ejemplo, centros de memoria histórica? Al respecto, el grupo de trabajo consideró que la información de la eventual unidad de análisis se podría compartir con eventuales comisiones de la verdad.

Alejandro Aponte: la idea sería que la unidad de contexto o de análisis, estuviese guiada por fines judiciales, empero, en el caso colombiano es muy difícil establecer la diferencia entre lo narrado en la verdad judicial y en la verdad real.

Paul Sails: considera que el contexto debe iniciar a nivel local y regional, en tanto que lograr contextos más amplios es sumamente complejo, por las formas tan diversas en las que funciona Colombia.

Adicionalmente, se puso de presente que es fundamental aprovechar la información que ya existe en las sentencias de Justicia y Paz.

*¿Cuáles son las ventajas y los riesgos de priorizar con fundamento en casos emblemáticos?*

Se manifestó la preocupación respecto de la discreción que puede existir, en relación con la elección de casos emblemáticos. En este sentido, se resaltó la importancia de que los criterios se encuentren articulados entre sí, de manera flexible. Adicionalmente, se puso de presente la dificultad de definir un caso emblemático antes de la investigación, en tanto que la investigación misma es la que arroja los elementos que determinan por qué un caso es emblemático. En este orden de ideas, hablar de casos emblemáticos no funciona de igual forma para todas las unidades de la Fiscalía.

Según Paul Sails se podría hablar, en vez de casos emblemáticos, de casos “muestra”, es decir, casos que sean “muestra” del actuar criminal del grupo. Mencionó que lo emblemático de un caso, hay veces, no depende de razones científicas, sino de otros elementos, por ejemplo, ser un caso cuya víctimas es un extranjero o de los medios de comunicación. Además, se expresó que en contextos de justicia transicional en los cuales han existido violaciones tan severas, quizá todos los casos son graves, por ello, primero se debe determinar qué es lo que se busca con la estrategia de priorización y en este sentido la noción de “muestra”, es decir, casos que sean una muestra del actuar de la organización criminal, puede resultar más útil.

Respecto de los casos emblemáticos se socializó el ejemplo de la CUT, en el cual el movimiento sindical eligió los casos más representativos para que estos fuesen investigados, pero, según el representante de la CUT, la experiencia arrojó resultados negativos, en tanto que ni siquiera los casos elegidos avanzaron. Considera que es más importante cualificar la política de investigación. Adicionalmente, mencionó que, incluso más importante que la verdad, la justicia y la reparación, es buscar escenarios de paz que permitan que no exista revictimización. En este sentido, en Colombia no existe un escenario de justicia transicional, en tanto que todavía hay conflicto. Concluyó, afirmando que realmente, lo que se necesita es voluntad política en la búsqueda de la paz.

A la anterior intervención, el grupo respondió que si bien el conflicto no ha terminado, se puede abordar el tema, por lo menos, procurando que disminuya la masividad de las violaciones y la tensión política, y por consiguiente, se pueden ir adelantando esfuerzos en esta dirección.

Por otra parte, se sostuvo la importancia de comenzar a fortalecer mecanismos que garanticen los derechos de las víctimas y que no sean necesariamente judiciales, en tanto que, en muchos casos, el proceso penal es más complejo y genera más desgastes para la víctima. En este orden de ideas, se mencionó que en términos de estándares internacionales, se debe exponer a la Ct.IDH la existencia de mecanismos alternativos, que en lógica transicional, pueden garantizar los derechos de las víctimas. En relación con este punto, se puso de presente el análisis del tema de “sujetos colectivos de derechos” y de los correspondientes mecanismos de reparación, que la unidad de Justicia y Paz estaba adelantando.

*¿Cómo se debe determinar que un caso es viable? ¿Se debe cumplir con un mínimo de investigación previa para determinar que un caso es inviable?*

Respecto de este problema, Paul Sails sostuvo que en Justicia y Paz, no es muy claro discutir sobre la viabilidad del caso en términos probatorios, en tanto que la prueba principal de estos procesos es la confesión del postulado.

En relación con la intervención anterior, la Fiscal de Justicia y Paz explicó que actualmente existe un problema respecto de los estándares que ha establecido la CSJ para probar ciertos delitos como el homicidio, en tanto que ésta exige medios de prueba adicionales a la confesión y por consiguiente, ello impide un avance efectivo de los casos.

Así, el concepto de viabilidad, debe estar conectado a la confesión y sus límites. Lo que se debe comprobar no son todos los hechos, sino la responsabilidad de los más altos mandos en los hechos confesados (no se deben conocer todos los detalles de los casos, sino simplemente, por ejemplo, que los más altos responsables dieron órdenes y directrices para la comisión de ciertos ilícitos). La verdad de todos los hechos se puede realizar en procesos aparte, que garanticen el derecho a la verdad de las víctimas, pero no necesariamente debe ser el estándar para los casos de los máximos responsables en el proceso penal.

De otro lado, se consideró que la única forma de explicar a las víctimas que un caso es inviable, es con el trabajo directo, sincero y respetuoso que se realice con ellas, procurando generar redes de solidaridad entre estas.

Finalmente, por cuestiones de tiempo, se abordó muy brevemente el tema de la articulación interinstitucional.

Al respecto, la representante del Ministerio de Justicia expuso la necesidad de reunir las mesas de discusión que existen, por una parte en el Ministerio de Justicia y por otra en la rama Judicial. Es necesario que se unifique la política criminal, y que esta tenga en cuenta el punto de vista del ejecutivo y del judicial.

Se consideró, por otra parte, que la unidad de análisis podría otorgar las herramientas para desarrollar la política criminal del Estado de una forma unificada.

## **b) Grupo número dos. Presidido por Baltasar Garzón Real y Elba Beatriz Silva**

*¿Cómo se construye un contexto? ¿Qué se entiende por contexto?*

Antes de abordar la discusión, se discutió si priorizar implicaba seleccionar casos. Respecto del tema las organizaciones sociales sostuvieron que la selección de casos no era una opción viable, y lo que se debía hacer era asignar un orden de investigación para los casos.

Para emprender la discusión respecto del contexto, se trajeron a colación las siguientes preguntas: *¿Qué es un contexto? ¿El contexto es restringido únicamente a escenarios de conflicto armado o, por el contrario, a delitos de toda índole?*

Respecto de las anteriores preguntas, el grupo consideró que el contexto es la identificación de estructuras y de situaciones de tipo político-económico que rodean la ejecución de un hecho criminal. Es necesario tener en cuenta que la macrocriminalidad, es el referente para la elaboración y delimitación de los contextos. En este sentido, la forma de elaborar un contexto es desde el ámbito local hasta el nacional.

Continuando con la discusión, se planteó la siguiente pregunta *¿Cuáles son los elementos para elaborar el contexto del conflicto armado?*

Al respecto, se respondió que existe un elemento geográfico, el cual puede ser general, regional o local, y un elemento temático, el cual contiene una serie de ingredientes sociales, culturales e históricos, que permiten elaborar un contexto que permita esclarecer los fundamentos de la violencia.

Se puso de presente, también, que debía definirse una metodología unificada para la elaboración de contextos (una especie de protocolo), que permitiera que los produc-

tos fuesen uniformes, para que éstos pudieran ser aplicados por todos los operadores judiciales. Adicionalmente, el contexto, debería ser el producto del trabajo elaborado por expertos de toda clase de disciplinas, permitiendo a los operadores encontrar la explicación de los hechos criminales (víctima, crimen, tiempo, modo y lugar) y hallar las conexiones lógicas entre los casos que llevan. En este orden de ideas, el contexto sería un punto de partida para evitar que las investigaciones empezaran de cero, toda vez que la violencia está sujeta a una racionalidad que es susceptible de ser develada.

Finalmente, en relación con el contexto, se puso de presente que en Justicia y Paz ya se había elaborado una matriz de los grupos armados, y que la idea sería que las otras unidades buscaran allí las características de los grupos armados, para así aprovechar la información existente. La idea sería que el contexto fuera empleado como un hecho notorio que no requiriera ser probado.

*¿Cuál es la importancia de los casos emblemáticos? ¿Se debe priorizar con base en casos emblemáticos?*

La referencia para discutir casos emblemáticos, son los crímenes masivos y de sistema. La idea sería extender las características del caso emblemático a los demás casos por investigar. Para ello, se deben buscar elementos comunes en los casos que permitan hallar la existencia de un patrón válido, que sea extensible a varios casos. En este sentido, se consideró que los casos emblemáticos, eran un punto de partida que permitía aprovechar la experiencia acumulada y comprobar repeticiones en el comportamiento criminal. Así, la base paradigmática, serviría para agilizar las investigaciones. Por otra parte, los casos emblemáticos deben nutrirse de cuantas variables sea posible, en tanto que su función es abarcar, de la mayor forma posible, la complejidad de los delitos cometidos.

Respecto de la participación de las víctimas, se mencionó la necesidad de adelantar una labor pedagógica, en la que se explicara el fundamento de la priorización a aquellas víctimas cuyos casos no pudiesen ser priorizados.

### **c) Grupo número tres. Presidido por María Camila Moreno y Alejandro Ramelli**

En cuanto a la elaboración de contextos, el grupo sostuvo que no se arranca de cero, pues en particular los despachos de Justicia y Paz ya han avanzado en ese sentido. Lo importante es determinar hasta dónde deben llegar los operadores jurídicos en la elaboración de contextos.

#### **Fiscalía:**

- El contexto debe describir la situación en la que actuó el grupo armado ilegal.
- La elaboración de contextos puede dividirse en regiones. En el caso de las AUC serían cuatro regiones y frente a la guerrilla serían siete. El contexto histórico debe dar cuenta del nacimiento de los grupos armados en las regiones y su evolución.
- El objetivo debe ser identificar patrones y dinámicas de los grupos armados.
- Es fundamental sistematizar la información.
- Los desmovilizados individuales pueden aportar, también, mucho al desarrollo del contexto regional.

#### **Desde la judicatura:**

- El contexto debe dar cuenta de las causas, desarrollo y efectos de los avances de los grupos armados.

- Por ejemplo, debe saberse desde la construcción del contexto si las ejecuciones extrajudiciales son una política de Estado.
- Para la elaboración de contextos es necesario recurrir a otras fuentes diferentes a las meramente judiciales.
- Un contexto no es una relación histórica ni anecdótica de hechos, en tanto que éstas no cumplirán ninguna función. Tampoco es una relación de casos individuales.
- El contexto debe tener tres objetivos: primero, la garantía de la verdad para las víctimas y para la sociedad; segundo, la garantía de no repetición, es decir, que debe ser la base para el desmantelamiento de las estructuras ilegales; y tercero, debe dar cuenta de la responsabilidad por la comisión de delitos. El contexto debe descubrir las lógicas, patrones y objetivos de la criminalidad. A partir de lógicas regionales se puede llegar al establecimiento de lógicas nacionales.
- El contexto debe desarrollarse desde una perspectiva sociopolítica.
- La regionalización es clave. Debería ser el criterio principal para establecer el contexto. Hay regiones en las que se puede encontrar todos los demás criterios de priorización. Por ejemplo, en la minería ilegal convergen delitos y situaciones diversas, en este punto, la perspectiva regional es importante.

#### **Programa de lucha contra la impunidad:**

- Se expuso que desde Presidencia se realizó un impulso a casos de relevancia nacional (120 casos), con base en:<sup>17</sup>
  - Conocimiento de instancias internacionales.
  - Poblaciones vulnerables.
  - Número de víctimas.
  - Momento procesal y duración de caso (los que más tiempo llevaban).

#### **Casos emblemáticos**

Pueden ser considerados casos emblemáticos por su impacto social, político (crear una situación nueva) o jurídico; por ser casos únicos, o por temas (subunidades de la unidad de DD. HH).

- Casos emblemáticos dentro de situaciones priorizadas y contextos.
- Por conexidad un caso emblemático permitiría develar el fenómeno macrocriminal.
- La identificación de contexto puede servir para investigar o para fortalecer una investigación que ya esté en curso.

#### **Viabilidad probatoria**

- Cuando ya exista un contexto, este puede servir para imputar al comandante y a los demás miembros del grupo.
- La viabilidad probatoria no debe interpretarse como un criterio de facilismo, no pueden ser casos fáciles.
- Si se parte de la construcción del contexto, esta construcción puede ser el inicio de un “test” de viabilidad probatoria. La construcción del contexto debe garantizar que aumente la viabilidad, pues el contexto ayudaría a esclarecer el o los

<sup>17</sup> Dicho impulso iba ligado, también, a la adopción de estrategias de fortalecimiento institucional.

casos, no de forma aislada sino en su conjunto, atendiendo que la criminalidad obedece a fenómenos conjuntos y no aislados.

### Articulación interinstitucional

- Hay otras entidades que trabajan en la elaboración de contextos, como la Procuraduría General de la Nación en cuanto al daño colectivo y la Defensoría del Pueblo SAT.
- El éxito de las investigaciones se relaciona directamente con la colaboración institucional, esto es un elemento clave en los casos difíciles o en zonas de difícil acceso.
- Es necesario fortalecer los sistemas de información para garantizar un efectivo acceso a la misma. No sólo se requiere de una plataforma, sino una capacitación adecuada para que los funcionarios de las distintas entidades tengan acceso a ella. Este aspecto es fundamental para el desarrollo de una adecuada política criminal.

#### 7.2.4 Plenaria

##### a) Primer grupo

Respecto del contexto se discutió la diferencia entre contexto y análisis, se planteó la importancia de que se opte por una unidad de análisis integrado. Cuando se está hablando de contexto se está hablando del fondo y la forma de la organización criminal. La necesidad del estudio de contextos debe ser local y regional. (El análisis de contextos nacionales no es necesariamente lo ideal).

Tratándose de los casos emblemáticos, se tuvo una discusión sobre la diferencia entre un caso emblemático y un caso "muestra".

En relación con el tema de viabilidad, la discusión se enfocó en determinar dónde hay problemas de viabilidad en casos de Justicia y Paz, si la prueba fundamental en estos procesos es la confesión. Se puso de presente el problema de que los altos mandos no necesariamente conocen todos los hechos que cometió la organización criminal, y no se puede llevar al extremo de que se deban probar todos ellos.

##### b) Segundo grupo

Respecto de la pregunta sobre qué es un contexto: no es un concepto jurídico sino social, que se debe aterrizar dentro de la juricidad de la labor. Es la identificación de una serie de situaciones, políticas, sociales y políticas que generan un hecho en sí. Se llegó a la conclusión de que debe haber diferentes contextos dependiendo de lo que se quiere investigar. En este sentido, debe haber un contexto para el conflicto armado y otro para la criminalidad permanente. Se discutió de la existencia de un macrocontexto, un microcontexto y un extracontexto.

En relación con el emblemático, se dijo que este debe estar determinado de acuerdo de la modalidad criminal.

Sobre la viabilidad probatoria: se determinó que ésta tiene que ver con la posibilidad de éxito que tiene la investigación. Sobre la impunidad, se dijo que la idea no es promover la impunidad sino reducir la existente.

Finalmente, se mencionó que la priorización debe involucrar a todas las instituciones del Estado, en tanto que la impunidad no es un fenómeno judicial sino social.

### c) Tercer grupo

Acerca del contexto se dijo que no es una relación anecdótica de hechos inconexos y tampoco una sumatoria de casos individuales.

Sobre la pregunta de para qué construir contextos se afirmó que estos sirven para garantizar la verdad y la no repetición, por tanto deben dirigirse a dismantlar las estructuras delictivas y hallar la responsabilidad de los actores involucrados en los ilícitos.

Se mencionó que los contextos regionales deben estar enmarcados en un contexto nacional y que su construcción es un ejercicio dialéctico que no depende exclusivamente de la Fiscalía.

En cuanto a los casos emblemáticos se discutió que el tema está relacionado con los contextos regionales y se puso de presente la pregunta sobre si los casos emblemáticos determinarán el desarrollo de contextos, o si serán los contextos los que determinarán los casos emblemáticos.

### d) Cuarto grupo

Con el objetivo de no ser repetitivo, el grupo número cuatro se limitó a exponer las ideas que no habían sido mencionadas previamente por los demás grupos, en este sentido, respecto del contexto, se discutió hasta dónde es responsabilidad de la Fiscalía reconstruir la verdad histórica y hasta dónde esta responsabilidad puede ser trasladada a otras entidades.

Por otra parte se sugirió un centro de análisis para articular todas las unidades de la Fiscalía.

Respecto de los casos emblemáticos, se mencionó que quizá, el empleo del término focalización, en vez del de priorización, podría ser más respetuoso en tanto que no implica una jerarquía al interior de las víctimas.

### e) Palabras del Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett

Una vez culminaron las intervenciones de los grupos de trabajo, el señor Fiscal General de la Nación cerró el evento con unas palabras que hicieron alusión a los nuevos retos del derecho penal, el cual se encuentra orientado por las exigencias actuales de los derechos humanos, y que, en este orden de ideas, ha superado conceptos del derecho penal clásico que han perdido vigencia. Finalmente, el Fiscal General agradeció el trabajo de quienes participaron en los talleres de construcción de criterios de priorización.

## 7.3. Principales conclusiones

- a) **Respecto del contexto.** Se discutió la diferencia entre contexto y análisis integrado, siendo éste último una opción para articular la información ya existente. También se concluyó que la importancia de los contextos es que sirven para garantizar la verdad y la no repetición, por tanto deben dirigirse a dismantlar las estructuras delictivas y hallar la responsabilidad de los actores involucrados en los ilícitos.
- b) **En relación con los casos emblemáticos.** Se resaltó la importancia de los casos emblemáticos, pero se señaló que estos deben ser guiados por criterios científicos y no meramente coyunturales como, por ejemplo, las demandas de la prensa.
- c) **Acerca de los límites del contexto.** Se discutió hasta dónde es responsabilidad de la Fiscalía reconstruir la verdad histórica, y hasta dónde esta responsabilidad puede ser trasladada a otras entidades como, por ejemplo, comisiones de la verdad.

- d) **Responsables.** Se manifestó la importancia de extender la estrategia de persecución a los sujetos que financian y soportan políticamente a los grupos armados.
- e) **Viabilidad del caso.** Se concluyó que es un criterio sumamente importante, pero a su vez problemático, y requiere de un fuerte trabajo pedagógico con las víctimas así como opciones alternativas de reparación y de verdad.
- f) **Trabajo con las instituciones.** Se señaló, nuevamente, la importancia de articular la estrategia de priorización adelantada por la FGN, con las otras instituciones del Estado.

# **Instrumentos adoptados para desarrollar la estrategia de priorización**



## Introducción

---

La necesidad de adoptar estrategias de priorización para direccionar el nuevo sistema de investigación penal se evidenció en los múltiples talleres que se llevaron a cabo con fiscales, magistrados, representantes de entidades estatales, de organizaciones de la sociedad civil así como de organizaciones de cooperación internacional.

En ese sentido, en las constructivas sesiones de discusión, se identificaron puntos de vista comunes, al igual que diferencias que enriquecieron estos espacios, para construir los mecanismos que permitieran la implementación de una estrategia de priorización que respondiera a criterios previamente establecidos respetando el derecho a la igualdad de las víctimas. Estos elementos sirvieron como soporte fundamental para el diseño de los instrumentos que formalizaron el nacimiento del sistema de priorización.

Fue así como se construyeron tres instrumentos administrativos (una directiva y dos resoluciones) para difundir el sistema de priorización, describir sus criterios junto con su alcance, explicar la técnica de gestión e identificación de situaciones y casos, y crear nuevos grupos con capacidades específicas que complementarían a todas aquellas con las que cuenta la Fiscalía General de la Nación en la implementación del nuevo modelo de investigación penal.

Los instrumentos adoptados para el desarrollo de la estrategia de priorización son:

- **DIRECTIVA 0001 DE 4 DE OCTUBRE 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”*.

La Directiva establece (i) los conceptos y definiciones esenciales de la estrategia de priorización junto con su finalidad, (ii) los fundamentos y limitaciones que el derecho internacional público plantea en relación con esta política, (iii) algunas experiencias comparadas similares, (iv) una justificación en materia constitucional colombiana de este modelo, así como (v) la explicación de los criterios de priorización, sus alcances y (vi) la presentación del Sistema de Gestión de la Política de Priorización para su implementación.

- **RESOLUCIÓN 01810 DE 4 DE OCTUBRE DE 2012**, *“Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS”*.

La Resolución 01810 crea la Unidad Nacional de Análisis y Contextos como un instrumento de política criminal para enfrentar fenómenos de delincuencia organizada. En la misma se establece que dicha Unidad debe privilegiar la elaboración de contextos para cambiar el modelo tradicional de investigación penal

en la Fiscalía General de la Nación. De acuerdo con la resolución, esta Unidad debe estar conformada por fiscales, investigadores y analistas que investiguen situaciones y casos priorizados en equipos de trabajo multidisciplinarios, enfocando la acción penal hacia los máximos responsables.

- **RESOLUCIÓN 01811 DE 4 DE OCTUBRE DE 2012**, *“Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación”*.

La Resolución 01811, dentro del Sistema de Gestión de la Política de Priorización, plantea la necesidad de tecnificar la labor de la priorización. Con este acto administrativo se crea un órgano colegiado conformado por las directivas de la Fiscalía General de la Nación, como rectores de la implementación adecuada de este nuevo sistema.

En su contenido, la resolución describe las funciones y forma de deliberación del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, además de disponer la creación de una Secretaría Técnica que asesore e instrumentalice las decisiones tomadas por el Comité, articulándolas con todas las dependencias de la entidad.

**8.1. DIRECTIVA 0001 DE 4 DE OCTUBRE 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 aquellos en la Fiscalía General de la Nación”.



**Directiva No. 0001**  
**04 OCT. 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 aquellos en la Fiscalía General de la Nación”*

## **I. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA**

La presente directiva tiene como objetivo adoptar unos criterios de priorización de situaciones y casos, y crear un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación. Para estos efectos, el documento se divide en cinco grandes secciones.

En primer término, se establecerán los conceptos, definiciones y fines de esta directiva y de la política de priorización de situaciones y casos. En un segundo título se explicarán los fundamentos y las limitaciones que el derecho internacional público impone en una política de priorización, al igual que las experiencias comparadas con otros sistemas jurídicos domésticos y los tribunales penales internacionales. En la tercera sección se abordará la justificación constitucional colombiana para la implementación de los criterios de priorización. En la cuarta sección se expondrán y explicarán los criterios de priorización y sus alcances en el contexto nacional. Finalmente, se presentará el Sistema de Gestión de la Política de Priorización para efectos de la implementación de esta directiva.

## **II. CONCEPTOS Y FINES**

Para efectos de la presente directiva y su futura implementación se adoptan los siguientes conceptos y fines:

**Análisis criminal:** Estudio sistemático e interdisciplinario del delito y de los factores problemáticos que alteran la convivencia social e interesan a la investigación penal (sociodemográficos, espaciales y temporales, entre otros), para apoyar la función constitucional asignada a la Fiscalía General de la Nación y propender por la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

**Caso ilustrativo del plan criminal:** Situación fáctica representativa de los patrones de conducta delictiva característicos de determinada organización criminal. A partir de la priorización del caso ilustrativo se deberá (i) construir el respectivo contexto; (ii) acumular las actuaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación que evidencien la existencia de la organización criminal y la ejecución de las conductas ilícitas que le puedan ser atribuidas a sus presuntos miembros, se trate o no de la misma clase de delito; y (iii) emplear los esquemas de imputación penal que resulten legalmente idóneos para investigar, y acusar a los presuntos máximos responsables, colaboradores y financiadores. Su resolución debe tener un amplio efecto reparador.



Hoja 2. Directiva No. 0001 "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"

**Caso priorizado no imputable a una organización delictiva:** Conducta punible cuya realización no corresponde al accionar de una organización delictiva, pero que presenta un elevado impacto social, tomando en consideración su gravedad, en términos de afectación de los derechos fundamentales de la víctima, de los bienes jurídicamente amparados o igualmente su capacidad para develar la existencia de patrones culturales discriminatorios.

**Contexto:** Marco de referencia contentivo de aspectos esenciales, acerca de elementos de orden geográfico, político, económico, histórico y social, en el cual se han perpetrado delitos por parte de grupos criminales, incluidos aquellos en los que servidores públicos y particulares colaboran con aquéllos. Debe igualmente comprender una descripción de la estrategia de la organización delictiva, sus dinámicas regionales, aspectos logísticos esenciales, redes de comunicaciones y mantenimiento de redes de apoyo, entre otros. No bastará con la descripción de la estructura criminal o una enunciación de sus víctimas, sino que se deberá analizar su funcionamiento.

La creación de contextos persigue: (i) conocer la verdad de lo sucedido; (ii) evitar su repetición; (iii) establecer la estructura de la organización delictiva; (iv) determinar el grado de responsabilidad de los integrantes del grupo y de sus colaboradores; (v) unificar actuaciones al interior de la Fiscalía con el fin de lograr esclarecer patrones de conducta, cadenas de mando fácticas y *de iure*; y (vi) emplear esquemas de doble imputación penal, entre otros aspectos.

A efectos de construir los contextos, se deberán recaudar y valorar en su conjunto, de forma ponderada y sistemática, diversas fuentes de información, incluida aquella que quieran suministrar las víctimas. De igual manera, se deberán adoptar las medidas procesales necesarias para que los elementos que permitan construir el contexto puedan servir, a su vez, como material probatorio y evidencia física en las respectivas indagaciones o procesos penales que surjan a partir de los casos o situaciones priorizados, o en otros.

No constituye contexto el simple recuento anecdótico de acontecimientos ni tampoco el relato de hechos inconexos.

**Criterio de priorización:** Parámetro lógico que sirve para focalizar la acción investigativa de la Fiscalía General de la Nación hacia determinadas situaciones y casos, con el fin de asegurar un mayor impacto y un mejor aprovechamiento de los recursos administrativos y logísticos.

**Política de priorización:** Directrices y orientaciones encaminadas a introducir un cambio en la manera de cumplir las obligaciones constitucionales y legales a cargo de la Fiscalía General de la Nación que maximice el uso de la información y los recursos a su cargo.

**Fines de la priorización:** La política de Priorización busca alcanzar los siguientes



Hoja 3. Directiva No. 0001 "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"

fines:

1. Seguridad ciudadana. La posibilidad de asociar casos, a partir de la identificación de elementos comunes, permite combatir de manera más efectiva la criminalidad organizada.
2. Conocimiento del contexto de conflicto armado. La construcción de los escenarios delictivos en todas sus dimensiones es necesario para abordar procesos de justicia transicional.
3. Legitimidad y eficacia en la administración de justicia. La racionalización de los recursos de la Fiscalía General de la Nación permite que se administre justicia con eficacia y transparencia hacia la ciudadanía, lo que a su vez posibilita reducir la impunidad.
4. Atender las exigencias de la sociedad civil. Los representantes de los distintos sectores de la sociedad han planteado la necesidad de estudiar la criminalidad en su contexto, para así desarticular de manera más efectiva a los grupos que vulneran gravemente los derechos humanos y que atentan contra sus defensores y defensoras.

Bajo ninguna circunstancia, los criterios de priorización serán interpretados y aplicados como meros instrumentos de descongestión judicial.

**Máximo responsable:** El concepto de máximo responsable se aplica respecto a dos categorías diferentes, a saber: (i) aquel que dentro de la estructura de mando y control de la organización delictiva sabía o podía prever razonablemente la perpetración de crímenes en desarrollo de la ejecución de los planes operativos; y (ii) de manera excepcional, se trata de aquellas personas que han cometido delitos particularmente notorios, con independencia de la posición que ocupaban en la organización delictiva.

**Patrones criminales:** Conjunto de actividades, medios logísticos, de comunicación y *modus operandi* delictivo, desarrollados en un área y periodo de tiempo determinados, de los cuales se pueden extraer conclusiones respecto a los diversos niveles de mando y control de la organización criminal. Su determinación ayuda a establecer el grado de responsabilidad penal de sus integrantes y hace parte fundamental de la construcción del contexto.

**Priorizar:** Técnica de gestión de la investigación penal que permite establecer un orden de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes, con el fin de garantizar, en la mayor medida posible, el goce del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. De manera alguna la priorización equivale a una extinción de la acción penal en relación con los casos no priorizados o una renuncia al deber de investigar y sancionar las conductas delictivas.

**Regla de priorización:** Bajo ninguna circunstancia la viabilidad probatoria del caso podrá ser el único criterio que justifique su priorización.



Hoja 4. Directiva No. 0001 “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”

**Situación priorizable:** Conjunto de casos con elementos comunes sin que necesariamente se confunda con la existencia de los fenómenos dogmáticos del derecho penal tales como los delitos masa o las necesarias conexidades procesales que se presentan.

**Test de priorización:** Juicio que permite realizar una ponderación entre los diversos criterios de priorización a efectos de recomendar o decidir sobre una situación o caso. La metodología será la siguiente:

1. Adelantar un análisis criminal previo.
2. Examinar el caso o la situación bajo estudio con la totalidad de los criterios de priorización.
3. Adoptar la respectiva recomendación o decisión, según sea el caso, debiendo cumplir para ello con una fuerte carga argumentativa.

### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y DE DERECHO COMPARADO DE LA PRIORIZACIÓN.

La técnica judicial de priorización de casos (i) se ajusta a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; (ii) se inspira en el funcionamiento de los tribunales penales internacionales, aunque tomando en cuenta que, por su naturaleza y razón de ser, la actividad de aquéllos implica, de por sí, un proceso de selección de casos; y (iii) encuentra referentes en el derecho comparado.

#### 1. La priorización de casos frente a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario

La adopción de técnica de la priorización de casos se ajusta a los textos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales que hacen parte del denominado “bloque de constitucionalidad”. De igual manera, la priorización es conforme con la jurisprudencia elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, según la Corte Constitucional, constituye un “criterio relevante de interpretación”.

Así pues, en lo que concierne a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ésta contiene dos clases de obligaciones convencionales en materia de administración de justicia estatal. Por un lado, la obligación general de garantía de los derechos recogida en el artículo 1(1) de la Convención Americana; por el otro, el derecho a la protección judicial contenida en el artículo 25 de la misma.



Hoja 5. Directiva No. 0001 "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"

Estas obligaciones son dos caras de la misma moneda, ya que la obligación general de garantía es simplemente una cláusula sombrilla que impone una obligación adicional y autónoma de cumplimiento, la cual a su vez deriva en obligaciones de investigación y sanción cuando existe una violación de un derecho contemplado en la Convención Americana. Es por esto que la jurisprudencia de la Corte Interamericana falla por violaciones a los derechos autónomos en conexidad con la obligación general de garantía.

Una primera lectura de las protecciones reconocidas por la Convención Americana hace que sea difícil pensar en la priorización de casos en la jurisdicción nacional, ya que contiene una obligación general de garantizar recursos efectivos por cualquier acto que atente contra los derechos fundamentales. Sin embargo, desde su primera sentencia en el caso *Velásquez Rodríguez*, la Corte Interamericana se refirió a la obligación de investigación que se deriva de la Convención Americana, por cualquier violación a un derecho reconocido en la misma, y en ese caso en particular con conexión al artículo 25 de protección judicial:

*"[...] El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación [...]"<sup>1</sup> (Subrayado fuera de texto)*

Siguiendo este razonamiento, la Corte ha venido desarrollando la noción de impunidad en relación con la negación del acceso a la justicia prohibida por el artículo 25, y la obligación general de prevención e investigación que se desprende del artículo 1(1). En este orden de ideas, en el caso de *Maritza Urrutia v. Guatemala*, la Corte Interamericana formuló su noción de impunidad contraria a la Convención en los siguientes términos:

*"[...] [l]a impunidad es la falta, en conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, y que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles.[...]"<sup>2</sup> (Subrayado fuera de texto)*

Esta misma noción fue reiterada en el *Caso de las Masacres de Ituango*<sup>3</sup>, *Almonacid*

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de fondo del 29 de julio de 1988, para. 174.

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Maritza Urrutia v. Guatemala*, sentencia de fondo del 27 de noviembre de 2003, para. 126.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Masacres de Ituango*, sentencia de fondo del 1 de julio del 2006, para. 299.



Hoja 6. Directiva No. 0001 "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"

*Arellano y otros*<sup>4</sup>, *Masacre de Mapiripán*<sup>5</sup>, y *Comunidad Moiwana v. Suriname*<sup>6</sup>, y se trata de un concepto de impunidad que le concede un amplio margen al Estado. La definición adoptada y promovida por la Corte Interamericana hace que la falta de investigación y sanción de algunos casos particulares no constituya un acto ilícito internacional, y menos aún es la priorización de una investigación penal sobre otra; únicamente la ausencia *general* de la investigación y sanción penal es prohibida.

Es por esta razón que en la robusta jurisprudencia del tema, la obligación de investigación y sanción penal únicamente se ha encontrado trasgredida por la inactividad del Estado en casos de violaciones dolosas del derecho a la vida y el derecho a la integridad personal<sup>7</sup>. Adicionalmente, y teniendo en cuenta que la Corte puede ordenar una investigación penal de lo ocurrido como reparación a las víctimas cuando ha encontrado una violación a la Convención, esto sólo ha ocurrido en casos de inactividad *absoluta* por parte del Estado<sup>8</sup>, o en casos de fallas manifiestas en el procedimiento interno<sup>9</sup>. Hasta la fecha, ningún razonamiento de la Corte Interamericana ha indicado que la priorización intencional de casos, favoreciendo la investigación de unos sobre otros con base en criterios objetivos, pueda resultar en una violación de la Convención Americana.

Más aún, la Corte Interamericana ha favorecido el tratamiento diferenciado en la investigación de los casos dependiendo de su complejidad. En el mismo sentido en el que apunta una política de priorización enfocada a la investigación de los contextos macrocriminales en los cuales se cometieron delitos sistemáticos, la Corte ha exigido una investigación especial de contexto para los delitos más graves cometidos en contra de la Convención Interamericana. En este sentido se pronunció en el caso de

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Almonacid Arellano y otros v. Chile*, sentencia de fondo del 26 de septiembre de 2006, para. 111.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de Mapiripán*, sentencia de fondo del 15 de septiembre de 2005, para. 237.

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Moiwana v. Surinam*, sentencia de fondo del 15 de junio de 2005, para. 203.

<sup>7</sup> En los casos donde no se demostró un acto doloso por parte de las autoridades, la Corte se abstuvo de ordenar una investigación o sanción de los hechos. Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Lori Berenson Mejía vs Perú*, sentencia de fondo del 25 de noviembre de 2004, paras. 98-109; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castillo Petrucci y otros v. Perú*, sentencia de fondo del 30 de mayo de 1999, paras. 192-198; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso De la Cruz Flores v. Perú*, sentencia de fondo del 18 de noviembre de 2004, para. 130; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fermín Ramírez v. Guatemala*, sentencia de fondo del 20 de junio de 2005, paras. 117-119.

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) v. Guatemala*, sentencia de fondo del 19 de noviembre de 1999, para. 250; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cantoral Benavides v. Perú*, sentencia de fondo del 18 de agosto de 2000, para. 188; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tibi v. Ecuador*, sentencia de fondo del 7 de septiembre de 2004, para. 255.

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Caracazo v. Venezuela*, sentencia de fondo del 29 de agosto de 2002, para. 116; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, sentencia de fondo del 18 de Septiembre de 2003, paras. 113-116; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, sentencia de fondo del 5 de julio de 2004, para. 256; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*, sentencia de fondo del 19 de noviembre 2004, para. 94.



Hoja 7. Directiva No. 0001 "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"

*Manuel Cepeda Vargas v. Colombia*, al afirmar que:

*"[...] En casos complejos, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación. [...] las autoridades estatales deben determinar procesalmente los patrones de actuación conjunta y todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades. No basta el conocimiento de la escena y circunstancias materiales del crimen, sino que resulta imprescindible analizar el conocimiento de las estructuras de poder que lo permitieron, diseñaron y ejecutaron intelectual y materialmente, así como de las personas o grupos que estaban interesados o se beneficiarían del crimen (beneficiarios). Esto puede permitir, a su vez, la generación de hipótesis y líneas de investigación; el análisis de documentos clasificados o reservados, y un análisis de la escena del crimen, testigos, y demás elementos probatorios, pero sin confiar totalmente en la eficacia de mecanismos técnicos como éstos para desarticular la complejidad del crimen, en tanto los mismos pueden resultar insuficientes. En consecuencia, no se trata sólo del análisis de un crimen de manera aislada, sino inserto en un contexto que proporcione los elementos necesarios para comprender su estructura de operación. [...]"<sup>10</sup>*

No obstante lo anterior, dentro del sistema interamericano sí ha habido una larga tradición de rechazo frente a la impunidad generada por las leyes de amnistía latinoamericanas en el siglo XX. No obstante que las leyes de amnistía son totalmente distintas a un sistema de priorización de casos, la jurisprudencia del tema es útil para determinar los límites a la discrecionalidad del Estado en el ejercicio de la acción penal.

El caso de *Barrios Altos*, por ejemplo, versaba sobre una ley de "auto amnistía" promulgada por el Estado peruano, según la cual se exoneraba de cualquier responsabilidad a los involucrados en violaciones de derechos humanos entre 1980 y 1995. En el caso, unos miembros de la división de inteligencia militar del ejército peruano, acusados de cometer una masacre en noviembre de 1991, estaban siendo procesados por la justicia ordinaria. Sin embargo, simultáneamente, se expidió la ley de amnistía que impidió su juicio. En ese caso, la Corte Interamericana consideró:

*"[...] [s]on inadmisibles las disposiciones de amnistía, las*

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Manuel Cepeda Vargas*, sentencia de fondo del 26 de mayo de 2010, paras. 117-118.



Hoja 8. Directiva No. 0001 "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"

*disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. [...]"<sup>11</sup>*  
(Subrayado fuera de texto)

Así mismo, la obligación de investigar y sancionar como parte de la obligación general de proveer un recurso judicial efectivo fue destacada en el caso de *Almonacid Arellano y otros v. Chile*, donde se estudiaba el asesinato de Luis Alfredo Almonacid por parte del régimen de Augusto Pinochet, el cual había sido objeto de una posterior ley de amnistía. En ese caso, la Corte Interamericana se refirió a la obligación desprendida del artículo 1(1) en los siguientes términos:

*"[...] [l]a obligación conforme al derecho internacional de enjuiciar y, si se les declara culpables, castigar a los perpetradores de determinados crímenes internacionales, entre los que se cuentan los crímenes de lesa humanidad, se desprende de la obligación de garantía consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana [...]"<sup>12</sup>* (Subrayado fuera de texto)

Finalmente, la conclusión de la Corte Interamericana en este punto debe enfatizarse, ya que tiene un contexto y un alcance muy específico:

*"[...] Por las consideraciones anteriores, la Corte estima que los Estados no pueden sustraerse del deber de investigar, determinar y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad aplicando leyes de amnistía u otro tipo de normativa interna. Consecuentemente, los crímenes de lesa humanidad son delitos por los que no se puede conceder amnistía [...]"* (Subrayado fuera de texto)<sup>13</sup>

A su vez, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sostenido un razonamiento similar con respecto a las amnistías. En el caso de *Rodriguez v. Uruguay*, donde se había sometido al peticionario a tratos crueles, inhumanos y degradantes, y después se había exonerado de responsabilidad mediante una amnistía legal a los responsables, el Comité consideró:

*"[...] [e]l Comité reafirma su posición bajo la cual las amnistías por violaciones masivas de derechos humanos [...] son incompatibles con las obligaciones de un Estado parte bajo el*

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barrios Altos*, sentencia de fondo del 14 de marzo de 2001, para. 41.

<sup>12</sup> *Caso Almonacid Arellano y otros v. Chile*, supra 6, para. 110.

<sup>13</sup> *Ibid.*, para. 114.



Hoja 9. Directiva No. 0001 "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"

*Pacto. El Comité nota con gran preocupación que la adopción de esta ley efectivamente excluye en un número de casos la posibilidad de investigar abusos de derechos humanos y por lo tanto previene que el Estado parte cumpla con su responsabilidad de proveer un remedio efectivo a las víctimas de dichos abusos [...]*<sup>14</sup>  
(Subrayado fuera de texto)

Los reiterados pronunciamientos sobre la legalidad de las amnistías confirma la deferencia que se le concede al Estado con respecto a su obligación de investigación y sanción que se desprende de los artículos 1(1) y 25 de la Convención Americana. En efecto, todas las leyes de amnistía que han sido objetadas por la Corte Interamericana reunían dos características notorias: 1) exoneración total de la responsabilidad penal; 2) por actos que constituyeran violaciones graves de derecho internacional. La literatura más relevante confirma esta práctica, donde nunca es una obligación del Estado la investigación exhaustiva, sino la investigación de las violaciones más graves por las personas más responsables<sup>15</sup>. Hasta la fecha, en ningún caso se ha encontrado que un Estado es responsable por la ausencia de investigación penal en delitos que no constituyen violaciones graves o masivas de derechos humanos. Esto resulta difícilmente sorpresivo, teniendo en cuenta la noción de impunidad amplia que ha sostenido la Corte Interamericana.

De todo lo anterior es posible concluir que la jurisprudencia en materia de derechos humanos parece tener dos limitaciones generales a la priorización de casos. La primera limitación implica un esfuerzo general de investigación. En otras palabras, el Estado no puede descuidar de manera general sus procedimientos judiciales. Esto incluye las inactividades fiscales absolutas y estructurales. La segunda limitación obliga al Estado a investigar violaciones graves de derechos humanos, lo que incluye la comisión de delitos internacionales. En estos casos, no se puede optar por algo distinto a la investigación y sanción. Lo anterior implica que una priorización objetiva de casos que comprendan las violaciones graves de derechos humanos no riñe con las obligaciones internacionales del Estado en los instrumentos de derechos humanos.

Por otra parte, en lo que concierne al derecho internacional humanitario, es preciso señalar que éste, en el ámbito convencional, abarca los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

Para los conflictos armados internacionales existe un deber convencional de enjuiciamiento o entrega de las personas que han cometido infracciones graves a los Convenios de Ginebra. Esta obligación, comúnmente llamada *aut dedere aut judicare*, está consagrada en el artículo 49(2) del I Convenio de Ginebra, el artículo 50(2) del II Convenio de Ginebra, el artículo 129(2) del III Convenio de Ginebra y el artículo 146(2) del IV Convenio de Ginebra de la siguiente forma:

<sup>14</sup> Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *Rodríguez v. Uruguay*, comunicación 322/1988, 19 de Julio 1994, para. 12.4.

<sup>15</sup> Orentlicher, Diane, "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime", *Yale Law Journal*, 1991, 100, p. 2599.



Hoja 10. Directiva No. 0001 "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"

*"[...] [c]ada una de las Partes Contratantes tendrá la obligación de buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, una cualquiera de las infracciones graves, y deberá hacerlas comparecer ante los propios tribunales, sea cual fuere su nacionalidad. Podrá también, si lo prefiere, y según las disposiciones previstas en la propia legislación, entregarlas para que sean juzgadas por otra Parte Contratante interesada, si ésta ha formulado contra ellas cargos suficientes [...]"*

Este texto no se replica dentro del Protocolo Adicional II, por lo cual no existe una fuente convencional para la obligación de investigación y enjuiciamiento de los autores de violaciones graves al derecho internacional humanitario en el contexto de los conflictos armados no internacionales.

No obstante lo anterior, en su decisión de jurisdicción del caso *Tadic*, el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia consideró que el régimen de infracciones graves al derecho internacional humanitario estaba gradualmente materializándose en derecho consuetudinario aplicable a los conflictos armados no internacionales<sup>16</sup>. Si bien el estudio de derecho internacional consuetudinario promovido por el Comité Internacional de la Cruz Roja considera que la cristalización del régimen de infracciones graves para los conflictos armados no internacionales es un *fait accompli*<sup>17</sup>, la literatura más relevante sostiene que en el caso violaciones de derecho internacional humanitario aplicables al conflicto armado no internacional, existe un deber general, mas no una obligación de investigación<sup>18</sup>.

Inclusive, en caso de existir una obligación de investigación en situaciones de infracciones graves al derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales, aquella obligación no implica la imposición de una sanción, y se satisface con la mera asunción de la investigación por parte de un fiscal u otra autoridad competente, así este decida archivarla por falta de méritos<sup>19</sup>. De la misma manera, la doctrina sugiere que la obligación de *aut dedere aut iudicare* prohíbe la promulgación de amnistías generales y absolutas, pero permite los procesos de justicia híbrida transicional donde existe una exoneración parcial de responsabilidad<sup>20</sup>.

Como en el caso de los instrumentos de derechos humanos, el derecho internacional humanitario permite la priorización de casos siempre y cuando las infracciones graves

<sup>16</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, *Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction* (IT-94-1), Appeals Chamber, 2 October 1995, para. 83.

<sup>17</sup> Henckaerts Jean Marie, Doswald-Beck, Louise, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 607.

<sup>18</sup> Ver: Kress, Claus, "War Crimes Committed in Non-International Armed Conflicts and the Emerging System of International Criminal Justice", *Israel Yearbook on Human Rights*, 2000, p. 104.

<sup>19</sup> Kress, Claus, "Reflections on the Iudicare Limb of the Grave Breaches Regime", *7 Journal of International Criminal Justice*, 2009, 7, p. 801.

<sup>20</sup> Grover, Leena, Kress, Claus, "International Criminal Law Restraints in Peace Talks to End Armed Conflicts of a Non-International Character", en Bergsmo, M, Kalmanovitz, P, *Law in Peace Negotiations*, FICHL Publications Series, Oslo, 2009, pp. 29-53.



Hoja 11. Directiva No. 0001 "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"

al misma no queden impunes. Las infracciones graves están consagradas en cada Convenio de Ginebra pero, de manera general, se limitan al homicidio intencional, la tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos; el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud; y la destrucción y la apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y efectuadas a gran escala ilícita y arbitrariamente<sup>21</sup>. Esta limitación está perfectamente establecida para los conflictos armados internacionales, pero es discutida para el caso de los conflictos armados domésticos. Aún en los casos aplicables, la asunción de la investigación por parte del ente competente, así no sea priorizada, es suficiente para cumplir con la obligación internacional, sin necesidad de producir una sanción o condena.

En conclusión: la priorización de casos no contraría los estándares internacionales de protección de los derechos humanos ni el derecho internacional humanitario.

## 2. La priorización de casos en el ámbito del funcionamiento de los tribunales penales internacionales

### 2.1. Fundamentación

Las jurisdicciones penales internacionales siempre han tenido una priorización implícita en el ejercicio de su jurisdicción. El artículo 1(1) del Estatuto de la Corte Especial para Sierra Leona establece la posibilidad de investigar únicamente a las personas que tienen "la mayor responsabilidad" en la comisión de delitos bajo su jurisdicción. El Acuerdo para el Establecimiento de las Cortes Extraordinarias de Camboya, por su parte, contempla el ejercicio de jurisdicción sobre "altos funcionarios de la Kampuchea Democrática y aquellos con mayor responsabilidad" por los crímenes cometidos entre 1975 y 1979.<sup>22</sup> El artículo 1 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia extiende la jurisdicción del Tribunal a las "personas responsables de violaciones graves de derecho internacional humanitario", lo cual fue interpretado por el Primer Presidente del Tribunal como una priorización de los casos más graves cometidos por los líderes del conflicto.<sup>23</sup>

Por su parte, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se fundamenta igualmente en criterios de priorización. El artículo 17 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece unos límites a la admisibilidad de casos ante la Corte de tal manera que únicamente activa su jurisdicción cuando el Estado no quiera o no pueda investigar y sancionar a las personas que hayan cometido delitos bajo su jurisdicción.

<sup>21</sup> Estos son los elementos expresamente consignados en el 49(2) del I Convenio de Ginebra, aunque varían levemente dependiendo del instrumento.

<sup>22</sup> El acuerdo para el establecimiento de este tribunal híbrido se encuentra anexo a la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 57/228. El artículo 2 del mismo dispone, en el inglés original: "The present Agreement further recognizes that the Extraordinary Chambers have personal jurisdiction over senior leaders of Democratic Kampuchea and those who were most responsible for the crimes referred to in Article 1 of the Agreement."

<sup>23</sup> Cassese, Antonio, "The ICTY: A Living and Vital Reality", *Journal of International Criminal Justice*, 2004, 2, pp. 585, 587.



Hoja 12. Directiva No. 0001 "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"

Existe una salvaguardia de gran importancia y en perfecta consonancia con los instrumentos de derechos humanos: el acto en cuestión debe ser lo suficientemente grave. No sobra recordar que un delito común, así quedara impune, no tendría la capacidad de activar la jurisdicción penal internacional. De la misma manera, el artículo 1 del Estatuto de Roma dispone el ejercicio de jurisdicción "sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el [Estatuto de Roma] y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales". Igualmente, el artículo 5(1) ("Crímenes de Competencia de la Corte"), establece que "[l]a competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto". Una primera consideración en cuenta a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se hace manifiesta: únicamente se extiende, de manera complementaria, a los crímenes más graves y de trascendencia internacional. Esto significa que cualquier situación de impunidad sobre un caso distinto, no se encuentra siquiera en una órbita penal internacional.

En efecto, desde su creación, la Corte Penal Internacional fue recibida con preocupación por su capacidad de obstaculizar los procesos nacionales de reconciliación, y desde un principio se ha intentando armonizar la existencia de procesos nacionales de transición, que incluyen exoneraciones parciales de responsabilidad, con la lucha contra la impunidad de la Corte Penal Internacional<sup>24</sup>. En la actualidad, la literatura reconoce que el Estatuto de Roma permite la aplicación de amnistías parciales, siempre y cuando los procedimientos de justicia nacional sean genuinos y no generen impunidad manifiesta<sup>25</sup>.

De manera específica, se considera que un programa de comisiones de verdad que incluya amnistías condicionales para victimarios de menor jerarquía, siempre y cuando se investigue y juzgue a las personas más responsables, es compatible con la Corte Penal Internacional<sup>26</sup>. De cualquier manera, el Estatuto de Roma está equipado con las herramientas necesarias para reconocer los procesos nacionales que incluyan exoneraciones parciales de responsabilidad. En primer lugar, el artículo 53(1)(c) del Estatuto de Roma permite que el Fiscal archive una cuando en su criterio "[e]xisten razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia".

La segunda posibilidad se deriva del artículo 17(1)(b) del Estatuto de Roma, lo cual implica un margen de discrecionalidad mucho menor al que tiene el Fiscal bajo el artículo 53(1)(c). En este supuesto, el procedimiento transicional doméstico se equipara a un procedimiento judicial común. Se trata entonces de apelar a la

<sup>24</sup> Villa-Vicencio, Charles, "Why Perpetrators Should Not Always Be Prosecuted: Where the International Criminal Court and Truth Commissions Meet", *Emory Law Journal*, 2000, 49, p. 205.

<sup>25</sup> Ver, por ejemplo: Scharf, Michael, "The Amnesty Exception to the Jurisdiction of the International Criminal Court", *Cornell International Law Journal*, 1997, 32, p. 507; Arsanjani, Mahnoush, "The International Criminal Court and National Amnesty Laws", *ASIL Proceedings*, 1995, p. 6.

<sup>26</sup> Robinson, Darryl, "Serving the Interests of Justice: Amnesties, Truth Comissions, and the International Criminal Court", *European Journal of International Law*, 2003, 14, p. 483.

FISCALIA  
GENERAL DE LA NACION

Hoja 13. Directiva No. 0001 "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"

complementariedad de la Corte, con el objetivo de satisfacer la obligación de investigación y sanción doméstica según el procedimiento híbrido interno. Esto implicaría, sin embargo, tener que demostrar que se trata de una auténtica investigación que concluye con una decisión de no sancionar penalmente, pero por razones distintas a la incapacidad y con una razón genuina para hacerlo.

La tercera posibilidad emana del artículo 16 del Estatuto de Roma, según el cual el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede detener una investigación mediante la adopción de una resolución en este sentido bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.<sup>27</sup> Esto es, sin embargo, una decisión de competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, quien tendría que tener el suficiente interés sobre la situación para intervenir ante la Corte.

De todo lo anterior, es claro que las jurisdicciones penales internacionales incorporan dentro de sus propios términos de referencia una priorización de los casos que pueden ser sometidos a su jurisdicción. Se trata de las personas más responsables por la comisión de los delitos más graves. *Prima facie*, todos los individuos involucrados en escalafones más bajos de una empresa criminal, o que no hayan cometido los crímenes más graves, están por fuera de la órbita de una jurisdicción penal internacional. Adicionalmente, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional es perfectamente compatible con los procesos de justicia transicional en las jurisdicciones domésticas, donde existe naturalmente una exoneración parcial de responsabilidad. De la misma manera, tanto el Fiscal de la Corte como el Consejo de Seguridad tienen las facultades para concederle un margen de libertad al Estado en sus procedimientos domésticos, inclusive cuando no hay una investigación y sanción total de los crímenes cometidos en conflicto. Se trata entonces de una regulación jurídica que no es muy distinta, en sus limitaciones y permisos, a los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, ya que nada en ellos impide una priorización de casos por parte de la justicia doméstica, siempre y cuando no se trate de una exoneración de responsabilidad general y absoluta.

## **2.2. Aplicación de los criterios de priorización por los tribunales penales internacionales**

### **2.2.1. Los criterios subjetivos**

El criterio subjetivo tiene dos dimensiones, una desde la óptica de la víctima, y otra desde el autor o el penalmente responsable.

De un lado, en referencia al autor, los esfuerzos de los tribunales nacionales e internacionales ha estado enfocada en brindar a la persona una especial atención, en tanto que se ha considerado que la persecución de aquellos que cargan un nivel más

<sup>27</sup> El Artículo 16 versa de la siguiente manera: "En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones."



Hoja 14. Directiva No. 0001 "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"

alto de responsabilidad resulta ser fundamental para incrementar el alcance simbólico y real de las providencias judiciales, lo cual permite un mayor índice de justicia para las víctimas. Además, esta clase de persecución permite entender, de mejor manera, el funcionamiento de determinada organización criminal, y de ese modo, procurar su sucesiva desestructuración.

Ahora bien, los diferentes tribunales internacionales han variado los factores específicos con los cuales se ha tratado de determinar a las personas que cargan el máximo nivel de responsabilidad. Así, por ejemplo, en el TPIY se han empleado factores como: "el rango del acusado junto con el alcance de su autoridad (*de facto* o *de jure*)", o el "rol en la comisión de los crímenes (incluye una evaluación de la forma de responsabilidad por la cual puede ser vinculado al crimen)"; por su parte, en el caso de ByH, se emplearon factores como, por ejemplo, "la función política" del autor, o su calidad de ser "un líder a nivel nacional, regional o municipal".<sup>28</sup>

Los criterios empleados internacionalmente son sumamente amplios, y no es preciso citarlos todos; no obstante, es necesario poner de presente que se tuvieron en cuenta las dificultades y los aportes que existen sobre la materia para determinar quién es máximo responsable.

Adicionalmente, partiendo de las particulares del caso colombiano en el cual las organizaciones criminales aún se encuentran delinquirando, y observando experiencias como la de ByH, se consideró la necesidad de priorizar, también, a los financiadores y auspiciadores de las organizaciones criminales. Todo ello, enmarcado dentro de una estrategia de persecución coherente con las dinámicas regionales de estos grupos ilegales.

De tal manera se consideró que el fin del criterio subjetivo en razón del autor debería ser perseguir a las personas que tuviesen el máximo nivel de responsabilidad, de acuerdo con una serie de elementos que permiten entender configurado el criterio, como lo son: mandos medios que dominaban la estructura criminal, o financiadores y colaboradores, dentro del marco de impacto simbólico de la persecución penal y del alcance ejemplarizante de la pena. Esto último, con el objeto de brindar niveles más elevados de verdad y reparación a las víctimas.

De otro lado, el criterio subjetivo en razón de la calidad de la víctima, ha sido empleado de forma diferente en los diversos tribunales; incluso, la calidad de ésta ha llegado a ser excluida en algunos casos o ha sido ubicada en el marco de otros criterios. La priorización en razón de la condición de la víctima ha estado estrechamente vinculada con las particularidades de cada caso: a manera de ejemplo, es posible observar que en el caso de Yugoslavia y de Ruanda, era fundamental determinar la nacionalidad y la etnia de la víctima, en tanto eran conflictos suscitados en razón de estas particularidades.

<sup>28</sup> Ver, *Fiscalía vs. Ademić et al*, "Decisión para la remisión a las autoridades de Croacia conforme a la regla 11bis", Caso No. IT-04-78- PT, Tribunal de Remisión, 14 de septiembre de 2005, Pár. 29-30; y "Criterios de orientación para los casos sensibles de 'Rules of the Road'", *Op. Cit.*



Hoja 15. Directiva No. 0001 “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”

### 2.2.2. Los criterios objetivos

En los tribunales penales internacionales, los criterios objetivos han sido empleados con el fin de priorizar los delitos cuya gravedad o naturaleza se considera más reprochable con fundamento en las circunstancias contextuales de cada caso. Bajo este supuesto, el criterio ha sido determinado mediante de diferentes consideraciones, algunas fundamentadas en parámetros objetivos y claros, como el “número de víctimas” y la “extensión geográfica de la violación”, y otras, más detalladas y complejas –pero no por ello más convenientes–, como la de elaborar listas de delitos con asignación diferenciada de los grados de prioridad.<sup>29</sup>

En contextos de violaciones generalizadas de DDHH y DIH, es sumamente complejo determinar la gravedad de los crímenes, toda vez que en la mayoría de casos, casi cualquier delito cometido es susceptible de ser catalogado como grave. La determinación de la gravedad no puede fundamentarse en herramientas meramente dogmáticas y apriorísticas; antes bien, requiere nutrirse de una visión en perspectiva de las repercusiones fácticas que los distintos ilícitos han producido en un caso en concreto. En este orden de ideas, es prioritario determinar –antes que fijar de manera inamovible la gravedad de un crimen– su capacidad en representar los distintos patrones criminales que desde el punto de vista político, histórico y social, han aquejado a un país.

Con fundamento en lo anterior, se consideró que dentro del criterio objetivo, el parámetro rector ha de ser la representatividad del crimen, en tanto que éste permite ilustrar, de la mejor manera posible (teniendo en cuenta las limitaciones del derecho penal), el horror y el impacto de los crímenes cometidos, así como facilita el manejo armónico e interconectado de los diferentes criterios.

### 2.2.3. Los criterios complementarios

Si bien los criterios mencionados anteriormente tienen como objeto direccionar los esfuerzos investigativos en la persecución de los mayores responsables por la comisión de crímenes especialmente graves, tal persecución ha de ser consecuente con las limitaciones, tanto probatorias como logísticas que existen en los entes investigativos. Tales limitaciones han generado la creación de diversos criterios que den cuenta de éstas, e impulsen la priorización de aquellos casos que en la práctica pueden ser adelantados de forma exitosa. Así, en los diferentes tribunales internacionales se han adoptado criterios sobre la materia, como por ejemplo: “la disponibilidad de pruebas”, “el tiempo estimado de la investigación”, “la existencia de sospechosos y personas arrestadas”, “cuestiones relacionadas con la protección de testigos”, entre otras.<sup>30</sup>

El empleo de esta variedad de criterios implica un grado de complejidad sumamente

<sup>29</sup> Ver, “Criterios en las directrices para la presentación de cargos” de la Fiscalía de Bosnia y Herzegovina, *Op. Cit.*

<sup>30</sup> Ver, entre otros, *Prosecutor v. Bernard Ntuyahaga*, *Op. Cit.*; y “Memorando Interno” del 17 de octubre de 1995 de la Fiscalía del TPIY, *Op. Cit.*



Hoja 16. Directiva No. 0001 “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”

alto, especialmente, si se trata de tribunales nacionales con obligación general de persecución, en tanto que éstos pueden ser interpretados por las víctimas como criterios justificadores de las carencias investigativas de la fiscalía. En este sentido, es primordial tener en cuenta que los criterios complementarios reposan en cuestiones fácticas, que deben ser analizadas con rigor, con el objeto de potencializar la actuación de la fiscalía en aquellos casos que cuentan con el material suficiente para ser adelantados satisfactoriamente. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la carencia en materia de justicia, en aquellos casos en los cuales, por ejemplo, no existe material probatorio suficiente, ha de ser compensada con componentes elevados de verdad y reparación que pueden ser previstos por los contextos desarrollados y por los casos representativos que fueren elegidos.

Por otra parte, los criterios complementarios que han sido empleados en otras latitudes no se han referido meramente a cuestiones probatorias y de viabilidad de casos, sino que han buscado analizar otros factores relevantes para lograr una sentencia de contenido abundante, ejemplarizante y con impacto relevante en la comunidad. Así, por ejemplo, se han utilizado factores sumamente específicos y diversos como la “existencia de teorías jurídicas adecuadas para sustentar persecuciones exitosas” o las “consecuencias del crimen para la comunidad local (cambios demográficos, regreso, posibles reacciones públicas y sociales o la ansiedad entre los ciudadanos, y las consecuencias para el orden público en relación con la comisión o con la persecución del crimen)”.<sup>31</sup>

El número de criterios adicionales es sumamente amplio, y en algunos casos, llega a ser tan específico que puede complicar la labor de los funcionarios, restringiendo excesivamente su ámbito de discrecionalidad. En este orden de ideas, se considera pertinente adoptar algunas consideraciones adicionales como la probabilidad de vida de la víctima y del autor, y la protección de víctimas, con el fin de otorgar garantías de no repetición; todo lo cual debe partir del supuesto que una lista de gran extensión puede hacer inmanejable la implementación de criterios por parte de los operadores jurídicos.

### 3. Experiencias de priorización en el derecho comparado

La priorización de los casos más graves no es una política novedosa en las jurisdicciones domésticas, como se evidencia de la práctica en Estados como Canadá o Chile. En el caso de Canadá, el “Programa de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad”, emanado de la ley de Crímenes de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra, permite el ejercicio de jurisdicción penal sobre las personas que hayan cometido crímenes internacionales en terceros Estados; y en el caso de Chile se ha implementado un sistema de clasificación de los delitos en alta, mediana y baja complejidad para darles un tratamiento diferenciado.

El “Programa de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad” reúne a las

<sup>31</sup> Ver, “Criterios en las directrices para la presentación de cargos” de la Fiscalía de Bosnia y Herzegovina, *Op. Cit.*



Hoja 17. Directiva No. 0001 "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"

distintas entidades del Estado que tienen la función de investigar y judicializar a los presuntos autores de crímenes internacionales, incluyendo las autoridades migratorias, policiales y jurisdiccionales. El objetivo de la agrupación de las diferentes entidades estatales es evitar la duplicidad de esfuerzos en la investigación y sanción. Mensualmente reúne a los representantes del Departamento de Justicia, el Departamento de Nacionalidad e Inmigración, la Agencia de Servicios Fronterizos y la Policía Montada de Canadá en el Comité de Operaciones y Coordinación del Programa de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, el cual aplica los criterios de priorización y selección de casos a través del Subcomité de Revisión de Expedientes<sup>32</sup>.

Este Subcomité de Revisión de Expedientes formula recomendaciones de investigación, análisis o judicialización en los casos contra presuntos autores de crímenes internacionales que residan en Canadá. Hasta el momento, ha priorizado 57 casos sobre los cuales ha formulado distintas recomendaciones<sup>33</sup>. La priorización de estos últimos no obedece a unos criterios formalmente adoptados por la Fiscalía General de Canadá, sino a unos adoptados por el mismo Subcomité: (i) el caso debe versar sobre responsabilidad de comando; (ii) el material probatorio debe estar corroborado; y (iii) éste debe ser fácilmente accesible.<sup>34</sup> En el evento en que no se reúnan estas tres características, pero existan razones de política pública, de justicia internacional, de impunidad internacional, o que verse sobre un ciudadano canadiense residente en Canadá, el caso puede ser igualmente priorizado. Adicionalmente, los expedientes con elementos criminales comunes son asociados, ya sea por su geo-referencia o por sus autores. Este proceso de priorización no contó inicialmente con los tres criterios mencionados, sino con un catálogo más extendido donde se incluía la gravedad del delito, el impacto sobre las víctimas, o la posibilidad de expulsar al presunto culpable del territorio canadiense.

En el caso chileno, la priorización de casos ha girado alrededor de dos ejes. El primero es la creación de las Fiscalías Especializadas de Delitos de Alta Complejidad y Fiscalías de Tratamiento de Causas Menos Complejas, las cuales deben asumir los procesos de manera diferenciada de conformidad con los criterios de priorización establecidos en el Plan Estratégico del Fiscal Nacional de Chile. La complejidad de los delitos está dada principalmente por el tipo y gravedad del delito y el acceso al material probatorio.

El segundo eje está construido alrededor de la categorización temprana de causas, en virtud de la cual todas las noticias criminales son inicialmente clasificadas en cuatro grupos: (i) las causas para archivo definitivo (conducta atípica); (ii) las causas para archivo temporal (conducta típica con autor desconocido); (iii) las causas para la aplicación del principio de oportunidad; y finalmente (iv) reparto de los casos viables. Esta categorización hace que el 70-80% de las causas sean inicialmente desestimadas,

<sup>32</sup> Beitner, Terry M.; "Canada's Approach to File Review in the Context of War Crimes Cases", en *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crime Cases* (Morten Bergsmo ed.), disponible en: [www.ficnl.org](http://www.ficnl.org), p. 119.

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 120.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 121.



Hoja 18. Directiva No. 0001 "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"

con sólo un 20% de las denuncias siendo asignadas a los Fiscales Adjuntos.

Adicional a todo lo anterior, se han creado Fiscalías Especializadas de Flagrancia, las cuales asumen todos los procesos en los cuales hay individuos capturados en las siguientes doce horas a la comisión del delito, y los cuales pueden ser judicializados en menos de un día. Con todo esto, todos los procesos que son asignados a los fiscales de Chile han tenido un análisis temprano de su naturaleza, lo cual determina su prioridad, trámite y asignación.

De todo lo anterior, es claro que ya otros Estados – sin estar necesariamente inmersos en un conflicto armado – han implementado sistemas de priorización de casos para la administración de justicia, lo cual ha tenido resultados positivos en la eficacia general del sistema.

#### IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRIORIZACIÓN DE CASOS

La técnica judicial de priorización de casos cuenta con diversos y concordantes fundamentos constitucionales, tal y como pasa a explicarse.

##### 1. El deber constitucional de proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades

El artículo 2º Superior establece que son fines de las autoridades de la República, entre otros, proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T- 406 de 1992, consideró que los mencionados fines estatales constituían valores constitucionales, lo que significa que se trata de *"un conjunto de propósitos a través de los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional"*. (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, los fines constitucionales, al tener la forma de valores superiores, permiten a las autoridades públicas, entre ellas las judiciales, gozar de un amplísimo espacio de discrecionalidad al momento de perseguir su cumplimiento. Por el contrario, en palabras de la misma Corte, si los fines estatales tuviesen la forma de principios constitucionales, estaríamos en presencia de verdaderas prescripciones jurídicas generales, y por ende, el margen de discrecional de las autoridades al momento de concretarlos sería mucho menor.

En este orden de ideas, cuando el artículo 2º constitucional establece el deber de constitucional de proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades, no se está describiendo una única manera de alcanzar la realización de tales propósitos. De tal suerte que, al momento de seleccionar entre diversos instrumentos racionales que



Hoja 19. Directiva No. 0001 “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”

permitan la consecución de tales fines, lo importante será que el medio que finalmente sea seleccionado termine siendo *idóneo* para lograr el propósito. No se exige, en consecuencia, la realización de un comportamiento específico ni la adopción de un modelo o paradigma de administración de justicia, en tanto que instrumento que permite lograr la salvaguarda de los derechos de los asociados, en tanto y en cuanto el seleccionado resulte ser adecuado para alcanzar los fines constitucionales.

Así las cosas, en materia de protección judicial de los derechos de los asociados, la Constitución no exige, de manera alguna, que todos los delitos tengan que ser investigados al mismo tiempo ni con la misma intensidad. En otras palabras, la Carta Política no demanda que el deber de protección que recae sobre las autoridades públicas deba ser cumplido de una forma específica; por el contrario, lo importante es que el modelo seleccionado resulte ser apto para la consecución del fin. Se trata, en consecuencia, de un examen de medios a fines.

Desde esta perspectiva, la adopción de un modelo de gestión judicial de la investigación penal soportado sobre la aplicación de unos criterios de priorización transparentes, se ajusta a la cláusula constitucional del cumplimiento de los fines constitucionales, en tanto y en cuanto, permite racionalizar la actividad investigativa, y en esa medida, se está en presencia de un medio idóneo para alcanzar el fin.

## 2. El principio - derecho a la igualdad

El principio de igualdad se materializa en cuatro mandatos a cargo del Estado: (i) tratar de forma idéntica a ciudadanos que se hallen en iguales circunstancias; (ii) tratar de forma completamente diferente a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común; (iii) un mandato de trato paritario a personas cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, siendo más relevantes aquéllas que éstas (trato igual a pesar de la diferencia); y (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición, en parte similar y en parte diversa, pero cuyas diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la igualdad ofrece una doble dimensión: objetiva y subjetiva. Según la primera, se trata de un mandato de optimización dirigido al legislador y a la administración, según la cual se deben proferir leyes y adoptar políticas públicas que garanticen, en la mayor medida posible, un trato igual entre los ciudadanos. A su vez, la dimensión subjetiva apunta a que el ciudadano es titular del derecho a exigir un trato igualitario al momento de ejercer un derecho, tal y como sucede, por ejemplo, con el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Cabe asimismo señalar que el principio-derecho a la igualdad ofrece dos manifestaciones complementarias: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. En los términos de la primera, los ciudadanos deben recibir el mismo trato en la aplicación administrativa y judicial de la ley; según la segunda, el legislador se encuentra



Hoja 20. Directiva No. 0001 "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"

vinculado a dispensar el mismo trato a los asociados.

En este orden de ideas, la concreción del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, le impone al Estado en general, y a la Fiscalía General de la Nación en particular, el deber de adoptar instrumentos de política criminal que permitan acordar un trato diferente entre demandas ciudadanas de justicia distintas. Lo anterior por cuanto ni todos los delitos presentan el mismo impacto social, gravedad o relevancia, ni todos los reclamantes de justicia se encuentran en la misma posición.

Desde esta perspectiva, la adopción e implementación de unos criterios racionales, transparentes y democráticos de priorización para la atención de casos, antes que vulnerar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, configura un medio justificado e idóneo para garantizarlo. Por el contrario, seguir brindando idéntica atención a peticiones de justicia diferentes constituye, eso sí, un desconocimiento del derecho a la igualdad.

### 3. El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia

Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a acceder a la justicia (art. 229 Superior) tiene una significación múltiple y compleja. Por una parte, constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y contribuye a la realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado. En otro sentido, se configura como un derecho fundamental de aplicación inmediata<sup>35</sup>, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso e implica: (i) la existencia en el ordenamiento jurídico, de diversos mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos; (ii) la posibilidad de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, por parte de todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones; (iii) el derecho a que la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas, y que esta se produzca dentro de un plazo razonable; (iv) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso<sup>36</sup>.

De igual manera, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho de acceso a la administración de justicia, como todos los derechos fundamentales, no es absoluto, tal como lo sostuvo en la sentencia C-652 de 1997, reiterada en la C-1195 de 2001:

*"[...] [e]l derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte,*

<sup>35</sup> Cfr., entre otras, las sentencias T-006/92, C-059/93, T-538/94, C-037/96, C-215/99 y C-1195/2001.

<sup>36</sup> Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-046/93, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz, C-093/93, MP, Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero, C-301/93, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz, C-544/93, MP, Antonio Barrera Carbonell, T-268/96, MP, Antonio Barrera Carbonell., C-742/99, MP, José Gregorio Hernández.



Hoja 21. Directiva No. 0001 "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"

*"este pudiera concebirse como una **posibilidad ilimitada**, abierta a los ciudadanos **sin condicionamientos** de ninguna especie"<sup>37</sup>. Tal interpretación, evidentemente llevaría a la **parálisis total del aparato encargado de administrar justicia**, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia [...]"* (Negrillas y subrayados fuera de texto).

Así pues, en los términos de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia debe ser ejercido dentro de unos límites razonables, so pena de conducir a la "*parálisis del aparato encargado de administrar justicia*".

En este orden de ideas, la adopción de unos criterios de priorización, antes que desconocer el núcleo esencial derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, constituye un instrumento idóneo para su realización en condiciones de igualdad. En efecto, una atención diferenciada de las peticiones de administración de justicia, soportada sobre la aplicación de criterios razonables como son, entre otros, la calidad de la víctima y del victimario, la gravedad de los hechos, la riqueza probatoria del caso, los patrones regionales de comisión de los delitos, entre otros, antes que constituir un desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia, conduce a garantizarlo.

#### 4. Los principios de unidad de gestión y jerarquía

En materia de principios de unidad de gestión y jerarquía, de forma especial, la sentencia C-1260 de 2005 realizó una reconstrucción de la línea jurisprudencial en la materia, para concluir que esa facultad del Fiscal General de dictar directrices, consagrada en el citado artículo 142 de la Ley 906 de 2004, se encontraba ajustada a la Constitución. Como lo destacó la Corte, la Fiscalía es una institución que hace parte de la rama judicial, con autonomía administrativa y presupuestal<sup>38</sup>.

La unidad de gestión y jerarquía de la Fiscalía General de la Nación, no es contraria a la autonomía e independencia de la Fiscalía como institución y de cada uno de sus servidores que ejercen como fiscales. La misma Corte Constitucional ha armonizado los principios de autonomía judicial, consagrado en los artículos 228 y 230 superiores, con la facultad de la Fiscalía General de la Nación para dictar directrices y los principios de unidad de gestión y jerarquía.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 351/94, MP: Hernando Herrera Vergara

<sup>38</sup> Dice la Corte que: "En cuanto a la reforma introducida al artículo 251 de la Carta, se señala que la modificación más significativa radica en el numeral 3, "en virtud del cual el Fiscal General de la Nación cuenta con la potestad constitucional de (i) asumir directamente la conducción de investigaciones y procesos penales, sea cual fuere la etapa procesal en la cual se encuentren, (ii) asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos penales que éstos lleven, y (iii) determinar, en aplicación de los principios institucionales de unidad de gestión y jerarquía - ahora aplicables por mandato constitucional al interior de la Fiscalía -, el criterio y la posición de la Fiscalía. Ello, precisa la norma constitucional, "sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley"."



Hoja 22. Directiva No. 0001 "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"

A juicio de la Corte, los principios de autonomía e independencia judicial no son afectados con la facultad constitucional del Fiscal General, para que en virtud de sus "poderes generales de dirección y orientación de las actividades de investigación penal" fije las "políticas generales aplicables a las distintas actividades desarrolladas por los funcionarios de la Fiscalía"<sup>39</sup>.

Ahora bien, en cuanto al ámbito de regulación de las directivas, en sentencia C-873 de 2003, la Corte claramente precisó que las directrices podrán referirse a "*aspectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como a asuntos jurídicos generales de índole interpretativa, y pueden fijar prioridades, parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de las actividades investigativas, así como designar unidades especiales para ciertos temas*". (negritas y subrayados agregados).

Las anteriores apreciaciones también fueron reiteradas en la sentencia C-979 de 2005, en donde estudió cuál era el alcance de la facultad del Fiscal General para establecer directrices relacionadas con el funcionamiento de los mecanismos de justicia restaurativa. En esa decisión la Corte se refirió (i) a la constitucionalidad del artículo 527 de esa normatividad, que estableció que el Fiscal General elaborará "un manual que fije las directrices del funcionamiento de la mediación" y (ii) a la exequibilidad del artículo 330 de la Ley 906 de 2004, en donde el legislador indicó que el Fiscal General de la Nación debía expedir un reglamento para determinar "de manera general el procedimiento interno de la entidad para asegurar que la aplicación del principio de oportunidad cumpla con sus finalidades y se ajuste a la Constitución y la ley".

Como lo sintetiza la sentencia C-1260 de 2005, los precedentes jurisprudenciales han precisado que las directrices que corresponde proferir al Fiscal General, "pueden enmarcarse dentro de los principios constitucionales que rigen la actuación de la Fiscalía General de la Nación, relativos a la unidad de gestión y jerarquía previstos en el numeral 3 del artículo 251 de la Carta, así como a su autonomía administrativa y presupuestal".

##### **5. La participación del Fiscal General de la Nación en el diseño de la política criminal del Estado**

Expresamente, el artículo 251(4) Superior establece que en términos de función especial del Fiscal General de la Nación, aquella de "*participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal*".

En tal sentido, de manera reiterada, la Corte Constitucional ha sostenido que el diseño de la política criminal del Estado no es un monopolio del Congreso de la República, sino que concurren al mismo otras autoridades públicas, como el caso del Fiscal General de la Nación. Al respecto, en sentencia C- 420 de 2002, y en el mismo sentido en fallo C- 100 de 2011, el juez constitucional sostuvo lo siguiente:

<sup>39</sup> C-873 de 2003.



Hoja 23. Directiva No. **0001** "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"

*"[...] debe tenerse en cuenta que el legislador es titular de la capacidad de configuración normativa en materia de política criminal. Si bien es cierto que el parlamento no es, ni mucho menos, la única instancia del poder público en la que se pueden diseñar estrategias de política criminal, no puede desconocerse que su decisión de acudir a la penalización de comportamientos no sólo es legítima frente a la Carta por tratarse del ejercicio de una facultad de la que es titular sino también porque ella cuenta con el respaldo que le transmite el principio democrático [...]" (Negrillas fuera de texto)*

En este orden de ideas, si bien el Congreso de la República está llamado a participar en el diseño de una política criminal, mediante la adopción de leyes, también lo es que la Constitución faculta a otras autoridades a concurrir en la construcción de dicha política pública; en este caso, al Fiscal General de la Nación mediante la adopción de directivas.

En tal sentido, al momento de participar en la construcción de dicha política criminal, el Fiscal General de la Nación tomó igualmente en consideración algunas de las recomendaciones plasmadas en el informe final de la "Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado colombiano", creada por el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, en el cual se sugirió la adopción de las siguientes medidas:

*"[...] Dentro de las múltiples alternativas de política relevantes, actualmente la actuación prioritaria debe enfocarse en el asunto fundamental de la gestión y la estrategia de la investigación. De una parte, los elementos de la política de investigación penal, que incluyen la formulación de pautas para la investigación penal, la selección y **aplicación de prioridades**, la implementación y ejecución de programas, proyectos e iniciativas, y su correspondiente monitoreo y evaluación, han de tener un mayor contenido de herramientas de política pública. Esto implica que la gestión de la política de investigación contenga un mayor trabajo interdisciplinario que, junto con el derecho, haga protagonistas habilidades de análisis de información, gerencia pública e ingeniería.*

*La toma de decisiones acerca de la dirección de la investigación penal, debe ser realizada contando con muchos más elementos de juicio que los jurídicos.*

*Lo mismo sucede en lo concreto de las investigaciones. La Fiscalía General de la Nación, y los organismos de policía judicial deben **aplicar metodologías que van más allá del análisis jurídico**: la estrategia criminalística, la coordinación entre diferentes grupos de trabajo, **el análisis de patrones entre distintos casos**, y el estudio de pruebas técnicas, son tareas y actividades que superan la cotidianeidad*



Hoja 24. Directiva No. **0001** “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”

*de un funcionario judicial tradicional. Las personas encargadas de la investigación deben tener y aplicar estas nuevas habilidades [...]”<sup>40</sup>*  
(Negrillas fuera de texto).

## 6. El Acto Legislativo 01 de 2012

El Acto Legislativo 01 de 2012, “[p]or medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, estipula que “[t]anto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal.”

Como puede apreciarse, en el ámbito de la justicia transicional, el Fiscal General de la Nación goza, en adelante, de una competencia *expresa* para fijar unos criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. Lo anterior no significa, con base en otras disposiciones constitucionales, que el Fiscal no pudiese organizar, incluso antes de la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2012 y más allá del ámbito de la justicia transicional, la forma de gestionar la investigación penal, a efectos de focalizar los esfuerzos de la Entidad hacia la consecución de unas determinadas metas, de conformidad con la política criminal que hubiese adoptado. Tanto es así, que la Corte Constitucional, como se explicó, expresamente consideró en sentencia C-873 de 2003, que el Fiscal General es competente para expedir directrices referidas a “*aspectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como a asuntos jurídicos generales de índole interpretativa, y pueden fijar prioridades, parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de la actividades investigativas, así como designar unidades especiales para ciertos temas*”.

En suma, el Acto Legislativo 01 de 2012 no limita la competencia del Fiscal General de la Nación a la adopción de criterios de priorización en el ámbito exclusivo de la justicia transicional, por cuanto, como se ha explicado en detalle, tales facultades derivan de una interpretación sistemática y teleológica de diversas disposiciones constitucionales, hermenéutica que encuentra además soporte en la jurisprudencia constitucional.

## V. EXPLICACIÓN DEL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

Una adecuada y más efectiva gestión de la investigación de casos en la Fiscalía General de la Nación, encaminada a fortalecer el Estado Social y Democrático de Derecho, implica adoptar instrumentos de política criminal que permitan racionalizar, en función de la aplicación de unos criterios materiales de priorización, el orden de

<sup>40</sup> Comisión Asesora de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, Informe Final (31 de marzo de 2012), <<[www.minjusticia.gov.co/Library/News/Files/Ver%20informe127.pdf](http://www.minjusticia.gov.co/Library/News/Files/Ver%20informe127.pdf)>>. Consultado el 21 de septiembre de 2012.



Hoja 25. Directiva No. 0001 "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"

atención de las peticiones ciudadanas de justicia. Lo anterior partiendo de, al menos, ocho constataciones, a saber:

La primera: el modelo vigente, fundado en que todas demandas de justicia deben ser atendidas por la administración de justicia al mismo tiempo y de igual forma, sin tomar en cuenta criterios materiales diferenciales, tales como, entre otros, la calidad y el interés de la víctima, el grado de responsabilidad del investigado, la clase de delito de que se trate, el impacto que la conducta criminal produjo en determinada comunidad y la riqueza probatoria con que se cuente, produce, en la práctica, resultados manifiestamente inequitativos en términos de 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, al igual que a satisfacer el derecho a la verdad de la sociedad en su conjunto.

En efecto, el paradigma de gestión de la investigación por casos individualmente considerados, que emplea actualmente la Fiscalía General de la Nación, no toma en cuenta que, ni todas las víctimas ni los victimarios, al igual que sucede con los delitos, son iguales, y por ende, no deben recibir el mismo trato. De tal suerte que, hoy por hoy, se está en presencia de un modelo discriminatorio por cuanto niega la existencia de diferencias relevantes entre las víctimas como son, entre otras, las relacionadas con su género, su minoría de edad, su pertenencia a determinado grupo étnico, su calidad de defensor o defensora de derechos humanos, líder social, entre otras. Otro tanto sucede con los victimarios, ya que no toma en consideración su grado de responsabilidad en la comisión de los delitos, el control que ejercía sobre la organización criminal, su forma de vinculación al grupo, su calidad de funcionario público o de particular, entre otros.

La segunda: hoy por hoy, si bien teóricamente todas las demandas ciudadanas de justicia son atendidas de igual forma, en la realidad, existen ciertas prácticas administrativas, no reguladas formalmente, caracterizadas por (i) su ausencia de transparencia; (ii) estar desarticuladas; (iii) no ser democráticas; (iv) carecer de controles efectivos y (v) no estar vinculadas con la ejecución de una estrategia global de investigación, las cuales conducen a una atención diferenciada entre las mencionadas peticiones, sin que exista una justificación racional y legítima para ello.

La tercera: el modelo de gestión judicial según el cual todos los delitos deben ser investigados al mismo tiempo, de igual forma, y además, como conductas aisladas, impide la creación de una verdadera política criminal que se materialice en el diseño e implementación de unas estrategias que conduzcan a combatir, de manera eficaz, diversos fenómenos de crimen organizado relacionados con la evolución del conflicto armado interno (vgr. delitos sexuales, reclutamiento de menores de edad, homicidios agravados, despojo de tierras, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, etc.), el tráfico de estupefacientes, la corrupción administrativa y la destrucción del medio ambiente. Se precisa, en consecuencia, crear instrumentos de una nueva política criminal enfocados a enfrentar los siguientes desafíos: (i) hacer frente al fenómeno de masividad de los crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado interno; y (ii) demostrar las conexiones existentes entre las diversas



Hoja 26. Directiva No. 0001 “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”

manifestaciones del crimen organizado y distintos estamentos de la sociedad colombiana.

La cuarta: la actual investigación aislada de conductas delictivas tampoco permite desvertebrar de manera eficaz y eficiente a las numerosas organizaciones criminales que cometen toda suerte de delitos comunes (vgr. fleteo, hurto de vehículos, desfalcos financieros, etc.). De igual manera, ha impedido que la actividad investigativa de la Fiscalía se focalice en la persecución de ciertos delitos que, si bien no son perpetrados por organizaciones delictivas sí producen un alto impacto social, dada su particular gravedad en términos de afectación de los derechos fundamentales de la víctima, de otros bienes jurídicamente amparados o por el hecho de develan la existencia de patrones culturales discriminatorios.

La quinta: la ausencia de unos criterios de priorización transparentes que permitan focalizar y articular el funcionamiento de las distintas Unidades Nacionales de Fiscalías, así como de las Direcciones Seccionales, e igualmente, que conduzcan a orientar las actuaciones investigativas de aquéllas hacia la consecución de unos objetivos generales de política criminal, impide que se develen las verdaderas dimensiones socio-políticas del crimen organizado que han afectado al país. En efecto, la dispersión de las investigaciones y de la información disponible, ha impedido, en muchos casos, que salgan a la luz pública no sólo la conformación orgánica del grupo ilegal y sus dimensiones criminales y militares, sino también aquellas de orden social y político. En otras palabras, el modelo actual de gestión de la Fiscalía General de la Nación, carente de unos criterios transparentes de priorización, ha impedido que la actividad investigativa se enfoque hacia los máximos responsables de los fenómenos de macrocriminalidad.

La sexta: en la actualidad, el paradigma según el cual todos los delitos deben ser investigados al mismo tiempo, de igual forma y como hechos aislados, ha conducido a elevados índices de impunidad, por cuanto los escasos recursos económicos, administrativos, logísticos y de personal con que cuenta la Fiscalía General de la Nación no son direccionados de forma estratégica hacia la consecución de unos objetivos generales. Tal estado de cosas, además de afectar gravemente el disfrute de los derechos de las víctimas, ha producido diversas disfuncionalidades del sistema, como son, entre otras, las siguientes: (i) una misma organización delictiva está siendo investigada por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales (vgr. bloques de autodefensa o frentes de la guerrilla); (ii) otro tanto sucede con el examen de las situaciones (vgr. casos de desplazamientos masivos); (iii) idéntica conducta delictiva viene recibiendo diverso trato en las distintas Fiscalías Delegadas (vgr. delitos sexuales); y (iv) un mismo supuesto fáctico ha sido investigado por, al menos, dos fiscalías delegadas, con resultados contradictorios.

La séptima: el modelo actual de gestión de la Fiscalía General de la Nación, fundado en la atención de casos individuales, va en contravía de los nuevos paradigmas y



Hoja 27. Directiva No. 0001 "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"

tendencias vigentes en la región<sup>41</sup>. En efecto, la resolución de un caso concreto es sólo unas de las funciones que debe cumplir un órgano de investigación criminal. Lo anterior por cuanto *"además de buscar el cumplimiento de la ley en cada caso, los fiscales deben incorporar en su definición de metas, todos aquellos otros objetivos sociales que se espera que se produzcan por medio de la persecución del conjunto de casos que aborda o de algún grupo de ellos. Entre estos objetivos debieran estar algunos como los de conseguir que la persecución se haga con costos razonables para el Estado, mejorar la confianza del público en las instituciones del sistema de justicia penal, contribuir en la disminución del delito, entre otras"*<sup>42</sup>. Como puede observarse, acoger un paradigma tradicional de investigación, centrado únicamente en la resolución del caso concreto, dificulta alcanzar objetivos globales de la Institución e impide la realización de planificaciones estratégicas más generales de lucha contra la criminalidad.

La octava: los sistemas de evaluación de los fiscales, soportados sobre casos individuales e indicadores cuantitativos, conduce a resultados perversos tales como: (i) atención prioritaria a los procesos que se consideran viables; y (ii) imposibilidad de alcanzar resultados estratégicos institucionales.

Así las cosas, se precisa la adopción y puesta en ejecución de unos criterios de priorización de casos, en tanto que instrumentos de política criminal, acompañados de otros que permitirán, en el futuro: (i) investigar las conductas delictivas no como hechos aislados e inconexos sino como el resultado del accionar de organizaciones delictivas dentro de un determinado contexto; (ii) crear nuevas estructuras de gestión de las investigaciones; (iii) acumular expedientes a efectos de determinar patrones de conducta, cadenas de mando y máximos responsables; (iv) maximizar el empleo de la información con que cuentan las distintas Fiscalías Delegadas; (v) impedir que al sistema de justicia penal ingresen peticiones ciudadanas manifiestamente infundadas, así como aquellas donde la víctima no tiene un interés real en la persecución penal del delito; (vi) conformar grupos especializados de fiscales que asuman la investigación de determinados casos; (vii) introducir cambios en la forma de evaluación de los fiscales e investigadores; (viii) racionalizar las diversas labores que deben cumplir los fiscales, con el fin de maximizar el uso del tiempo y de los recursos administrativos con que cuenta la Fiscalía; (ix); interpretar y aplicar de manera uniforme el derecho penal; (x) focalizar los esfuerzos investigativos hacia la persecución de los delitos de mayor impacto social, tomando en consideración la riqueza probatoria con que se cuenta; (xi) cumplir, de mejor manera, los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de lucha contra la impunidad; y (xii) articular el esfuerzo investigativo que adelanta la Fiscalía con las demás autoridades públicas colombianas y extranjeras.

Las anteriores consideraciones justifican que el Fiscal General de la Nación, (i) luego de adelantar un proceso de construcción de unos criterios de priorización de forma democrática, transparente, deliberativa, participativa, con acompañamiento

<sup>41</sup> Baytelman, Andres, "Hacia un cambio de paradigma de los Ministerios Públicos Fiscales en América Latina", Chile, 2011.

<sup>42</sup> *Ibidem*.



Hoja 28. Directiva No. 0001 "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"

internacional y contando con el apoyo de diversos expertos e instituciones nacionales y extranjeras; (ii) inspirado en modelos de gestión de investigación penal existentes en otros países y en tribunales penales internacionales, aunque tomando siempre en cuenta la razón de ser y la lógica de funcionamiento de estos últimos, así como el marco constitucional colombiano y las particularidades de nuestra realidad social; (iii) considerando que cualquier instrumento de política criminal debe ser concebido y aplicado desde una perspectiva de género; y (iv) actuando en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adopte los siguientes criterios de priorización de casos para la Fiscalía General de la Nación:

1. **Subjetivo.** Toma en consideración las calidades particulares de la víctima (vgr. integrante de un grupo étnico, menor de edad, mujer, defensor o defensora de derechos humanos, desplazado, funcionario judicial, periodista, sindicalista, etcétera), así como la caracterización del victimario (vgr. máximo responsable, auspiciador, colaborador, financiador, ejecutor material del crimen, etc.).
2. **Objetivo.** Parte de analizar la clase de delito perpetrado, así como su gravedad y representatividad, en términos de (i) afectación de los derechos fundamentales de la o las víctima(s) en particular y de la comunidad en general; y (ii) modalidad de comisión del delito.
3. **Complementario.** Existen diversos criterios complementarios tales como: región o localidad donde se perpetraron los crímenes; riqueza probatoria y viabilidad del caso; el examen del caso por un órgano internacional de protección de los derechos humanos y su riqueza didáctica, entre otros.

A continuación, se explican, con mayor detalle, las principales características de cada uno de los criterios de priorización.

#### 1. El criterio subjetivo

El criterio subjetivo de priorización presenta una doble dimensión: desde la calidad de la víctima y desde aquella del victimario.

Así pues, en consonancia con el principio constitucional de igualdad material, el cual implica brindar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, es preciso tomar en consideración las calidades particulares que ofrecen las víctimas y los victimarios de un determinado delito.

En este orden de ideas, en el marco de las investigaciones por violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos, las infracciones graves al derecho internacional humanitario y el crimen de genocidio, resulta particularmente importante tomar en consideración aquellas especificidades que, dentro del marco de un contexto, ofrecían las víctimas de los ataques y que explican, en buena parte, la dinámica de la ejecución del plan criminal (patrones criminales).

En tal sentido, sin que la lista sea exhaustiva, se deberá analizar si las víctimas del



Hoja 29. Directiva No. 0001 "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"

crimen pertenecen a determinado grupo étnico; si fueron seleccionadas por los victimarios tomando en consideración su género y/o minoría de edad; si fueron atacadas por defender los derechos de una determinada comunidad; si la acción delictiva se desplegó contra cierta comunidad con el propósito de despojarla de sus tierras; o si, el ataque se dirigió contra aquellos funcionarios públicos que investigaban la comisión de crímenes internacionales.

Adicionalmente, el número de víctimas del crimen puede ser tomado en consideración pero con cautelas. Así, un elevado número de aquéllas puede ser importante al momento de determinar el carácter masivo de un ataque contra la población civil, en tanto que elemento material (*actus reus*) de los crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, un acto de violencia realizado contra una única víctima puede igualmente evidenciar la existencia de un plan y carácter sistémico del ataque. Incluso, en el caso de delitos no cometidos por organizaciones delictivas, la calidad de víctima debe ser tomada en consideración, en especial, cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, en el caso de delitos sin víctimas o cuando éstas no son conocidas, identificadas o identificables, al momento de realizar el test de priorización se deberán tener en cuenta únicamente los factores objetivo y complementarios.

Así mismo, el criterio subjetivo debe mirar al victimario, a efectos de determinar quiénes fueron los máximos responsables y sus colaboradores, en los términos definidos en esta Directiva.

Se trata de un componente del criterio subjetivo reseñado, sobre el cual hay un gran consenso, tanto en la doctrina como en el ejercicio de los tribunales internacionales. Puede estar ligado por ejemplo a funciones de la pena como la prevención general y, en todo caso, a decisiones político-criminales, relacionadas con la dirección de la investigación y de los esfuerzos, en función de la responsabilidad de los superiores en la dinámica de actuación del aparato o del grupo criminal.

En desarrollo de una estrategia de investigación se debe indagar siempre en la calidad del autor que ha estado ligado a la comisión de los crímenes. Una persona que haya ocupado un mando medio en una organización, puede, por su "calidad", haber tenido un mayor control sobre el aparato en la comisión de crímenes muy específicos. Por esa razón, además, se trata de combinar esta noción con el criterio complementario y transversal, que es el criterio regional, para identificar la calidad de los autores, bien sean superiores jerárquicos o, en todo caso, preferiblemente, los máximos responsables. En este sentido y con base en los contextos se deberán tener en cuenta quiénes han ocupado la primera línea, la segunda o la tercera en la actuación del aparato, en la medida en que no sólo aquellos ligados con la primera, pueden haber tenido un evidente dominio del hecho.

Ahora bien, la aplicación del criterio subjetivo, en especial en su dimensión de victimario, resulta igualmente aplicable, *mutatis mutandis*, para aquellos casos en que se estén adelantando investigaciones contra organizaciones delictivas, responsables



Hoja 30. Directiva No. 0001 "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"

de la comisión de delitos ordinarios (vgr. lavado de activos, narcotráfico, fleteo, etc.) A su vez, en los casos de delitos perpetrados de forma aislada, lo cual no significa necesariamente excepcional o inusual, el criterio subjetivo se aplicará tomando en cuenta, por ejemplo, las especiales condiciones de superioridad que ofrecía el victimario, la existencia de vínculos de subordinación, etcétera.

## 2. El criterio objetivo

El criterio objetivo de priorización apunta al examen de la conducta perpetrada. En tal sentido, no se trata de realizar un listado de los delitos consagrados en el Código Penal que resultarán priorizados, por cuanto aquello significaría una renuncia a la acción penal. Por el contrario, el criterio objetivo apunta a determinar (i) la gravedad de la conducta criminal y (ii) su representatividad.

Así las cosas, sin que la lista resulte ser exhaustiva, la *gravedad* del delito debe valorarse tomando en consideración (i) el grado de afectación que en el disfrute de sus derechos fundamentales sufrió una determinada víctima, una comunidad o un bien jurídicamente amparado (vgr. seguridad pública, patrimonio público, medio ambiente, salubridad pública, sostenibilidad del sistema general de seguridad social, moralidad pública, democracia local, etc.); y (ii) la modalidad de ejecución. Se aclara que, de manera alguna, la comisión de una conducta contra una única víctima no sea estimada como grave, si se toma en consideración el contexto en el que se realizó, el impacto en la comunidad, y si el caso revela la existencia de patrones delictivos.

La *representatividad*, por su parte, presupone el hecho de que el aparato judicial puede investigar, y con ello ilustrar, un abanico complejo de hechos y conductas, que den cuenta de dinámicas en la comisión de los crímenes.

Este factor de la representatividad puede ofrecer otro tipo de rendimientos más de carácter simbólico, fundamentales en lógica transicional. En efecto, en dinámicas de comisión de crímenes, como la colombiana, en la cual éstos han sido acompañados de rituales de horror, de actos simbólicos de degradación de la dignidad, de elementos míticos incluso ligados a dejar una huella más honda en las víctimas y en las poblaciones. La priorización, con base en el criterio objetivo –por supuesto en concordancia con el criterio subjetivo en el componente de las víctimas–, debe dar cuenta de estos rituales y escenarios de horror, de tal forma que la gravedad sea acompañada de estos elementos, con dos finalidades concurrentes: ilustrar dicha barbarie para evitar su repetición, al mismo tiempo que ello contribuye, por supuesto y en consecuencia, con el hallazgo de verdad de los hechos cometidos. Así, se inserta el derecho penal en la dinámica transicional y compensa con efectos simbólicos fundamentales, la limitación que sus propios principios y consistencia dogmática interna le imponen. Debe aclararse que la noción de simbólico se entiende aquí en un sentido positivo, no en un mero efecto retórico que en ningún caso se busca.

El presupuesto fundamental de la no-repetición y de la conciencia que debe acompañar a una sociedad para que se mire a sí misma a través de los hechos que en su interior se han cometido, es un fin en sí mismo de la estrategia de priorización. Se



Hoja 31. Directiva No. 0001 "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"

trata de uno de los fundamentos del derecho penal en lógica transicional: se sabe y se reconoce que su papel es limitado en torno a dinámicas masivas de comisión de crímenes, pero y por la misma razón, éste debe actuar también desempañando una función de ilustración de la simbología del horror en los crímenes cometidos. Se produce aquí, además, un entronque entre la verdad judicial y la verdad de los historiadores, y no se profundiza el abismo que existe en relación con el hallazgo de estas dos verdades, cuando hay que partir siempre del hecho de la limitación del derecho penal para hallar hasta el último responsable e investigar el último hecho.

### 3. Criterios complementarios

Al momento de adelantar el test de priorización deberán igualmente tomarse en consideración los siguientes criterios complementarios:

- a) **Factibilidad:** Evaluación de la información disponible de la conducta punible en relación con la probabilidad real de hallar la información faltante. Para ello, se pueden tener en cuenta factores como el tiempo transcurrido desde la comisión de la conducta y a investigación que se adelanta, valorando si es posible obtener nueva información sobre el caso.
- b) **Viabilidad:** Capacidad económica, de cooperación y logística de que se disponga para obtener pruebas suficientes para acusar y condenar. Evaluación de los recursos humanos, de tiempo, de despliegue territorial y materiales para obtener el mejor resultado. Es un criterio de carácter complementario muy complejo que obedece al principio de realidad, el cual indica que –de acuerdo con las más diversas circunstancias respecto de hechos puntuales– o bien no es posible reconstruir un caso, o bien no es viable recaudar las pruebas e incluso, no es posible ubicar a testigos creíbles, entre otras diversas razones. No obstante, este criterio de la viabilidad y su impacto social en términos de verdad, puede y debe ser compensado, justamente, con la estrategia global que subyace a la priorización, es decir, que no se investigan hechos aislados, sino aparatos, máquinas que actuaron en contextos complejos. Así, la verdad más general de los contextos, es la verdad que también jalonará aquella particular que, por razones esencialmente fácticas, no es posible dilucidar en el terreno exclusivamente penal.

Es, también, en lógica transicional, uno de los sentidos del acompañamiento de estrategias o mecanismos no penales de hallazgo de verdades, pues los contextos brindan verdades más allá de la dificultad de su hallazgo propiamente penal. Adicionalmente es un criterio complementario que, en función de una correcta estrategia de priorización, puede complementar y reforzar la representatividad que se concreta en casos significativos: lo individual halla sentido en el actuar conjunto del grupo.

- c) **Sometimiento del caso a la justicia internacional:** se debe examinar si el caso está siendo conocido por un sistema internacional de protección de los derechos humanos o si hace parte del examen preliminar que viene adelantando la Corte Penal Internacional sobre Colombia. Debe entenderse que, al ser un criterio



Hoja 32. Directiva No. 0001 "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"

complementario, su priorización será examinada conjuntamente con los demás criterios.

- d) Riqueza didáctica:** Capacidad que debe tener el caso seleccionado de generar buenas prácticas de investigación, persecución, jurisprudencia que promueva principios y valores fundamentales de la justicia. Con estos insumos se pueden proponer reformas en lo judicial y legislativo para impedir la impunidad, valorando qué casos permiten un avance en la doctrina y la jurisprudencia.
- e) Regionalización:** Es concebido como un criterio complementario, pero puede y debe ser entendido, igualmente, como un marco general o condición general de aplicación de los criterios ya reseñados. El criterio regional refuerza los contextos, y hace más visible los hechos cometidos y las estructuras; de la misma forma, permite diferenciar delitos, dinámicas de actuación, formas culturales, simbólicas y míticas en la comisión de las conductas; en este orden de ideas, permite darle mayor consistencia y contenido al criterio subjetivo. Es, como se dice, un criterio marco que le da sentido en cada caso concreto y a los criterios principales.

## VI. CREACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE INVESTIGACIÓN PENAL Y DE GESTIÓN DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

La presente directiva busca alcanzar dos objetivos complementarios y armónicos, a saber:

- a) Creación de un nuevo sistema de investigación penal.** El nuevo sistema estará enfocado hacia: (i) la persecución efectiva de los máximos responsables de la comisión de crímenes de sistema, perpetrados por aparatos organizados de poder, a efectos de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición y propender por la reparación; (ii) la investigación y desmantelamiento de organizaciones delictivas responsables de la comisión de múltiples delitos ordinarios; y (iii) en el caso de los delitos no perpetrados por organizaciones delictivas, el nuevo sistema apuntará, en especial, a combatir patrones culturales discriminatorios y graves vulneraciones de los derechos fundamentales.
- b) La adopción y gestión progresiva de unos criterios de priorización.** El nuevo sistema permitirá enfocar de manera transparente, racional y controlada, la acción investigativa de la Fiscalía hacia la consecución de los objetivos anteriormente señalados.

En este orden de ideas, el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de los criterios de priorización se implementará de forma progresiva, de conformidad con el cronograma y plan que defina el Comité de Priorización de Situaciones y Casos. En razón a lo anterior, las Direcciones Seccionales, Unidades Nacionales, y la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia se abstendrán de aplicar los criterios de priorización antes de que haya sido aprobado su respectivo plan de acción por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos.



Hoja 33. Directiva No. 0001 "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"

Así las cosas, el Nuevo Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización se compondrá de tres niveles, a saber:

### **1. Nivel I - Despacho del Fiscal de la Nación**

El Nivel I del Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización estará compuesto por: (i) Despacho del Fiscal General de la Nación, (ii) Comité de Priorización de Situaciones y Casos y la Secretaría Técnica, y (iii) Unidad Nacional de Análisis y Contextos.

El Comité de Priorización de Situaciones y Casos será el órgano gestor de la política de priorización, y estará integrado por: (i) el Vicefiscal General de la Nación, quien lo preside; (ii) un representante del Fiscal General de la Nación; (iii) el Director(a) Nacional de Fiscalías; (iv) el Director(a) Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación; (v) el Fiscal Jefe de la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia; (vi) el Fiscal Jefe de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos ("UNAC") y (vii) el Jefe de la Secretaría Técnica.

La implementación del Nivel I del Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización se realizará por medio de resoluciones que para el efecto expedirá el Fiscal General de la Nación.

### **2. Nivel II - Unidades Nacionales de Fiscalías**

El Nivel II del Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización estará compuesto por las siguientes dependencias:

- a) Comité de Priorización de Situaciones y Casos
- b) Unidades Nacionales de Fiscalías

Los Jefes de las Unidades Nacionales de la Fiscalía deben realizar un plan de acción en el cual especificarán las situaciones y casos que serán priorizadas por su respectiva Unidad, estableciendo metas y cronogramas precisos, al igual que la especificación de la implementación de esta Directiva al interior de su respectiva Unidad. Los planes de acción deben ser previamente aprobados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos antes de ser puestos en marcha. Su ejecución y cumplimiento será monitoreada por la Secretaría Técnica del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, a través de indicadores.

### **3. Nivel III - Direcciones Seccionales de Fiscalías**

El Nivel III del Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización estará compuesto por las siguientes dependencias:

- a) Comité de Priorización de Situaciones y Casos
- b) Direcciones Seccionales de Fiscalías



Hoja 34. Directiva No. 0001 "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"

En el nivel seccional, la política de priorización se hará de manera descentralizada, donde las Direcciones Seccionales de Fiscalías deben realizar un diagnóstico de los patrones criminales que afectan a la comunidad donde ejercen su jurisdicción. En este orden de ideas, los Directores Seccionales de Fiscalías deben implementar los mismos criterios establecidos en esta Directiva para presentar su plan de acción al Comité de Priorización de Situaciones y Casos, el cual lo aprueba o rechaza.

La priorización en las Direcciones Seccionales de Fiscalías se hará mediante resoluciones expedidas por el Director Seccional, donde se destaquen los fiscales necesarios para asumir los procesos de las situaciones o casos priorizados regionalmente.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que las Direcciones Seccionales son las que más noticias criminales reciben, se implementará un sistema de gestión de Alerta y Clasificación Temprana de Denuncias, el cual busca hacer una distribución racionalizada temprana para dividir los tipos de noticias criminales que se reciben y adoptar criterios acerca del curso que se debe adoptar, particularmente sobre las denuncias que se deben archivar inmediatamente como parte de la política de priorización en la administración de justicia.

Comuníquese y cúmplase,

Dada en Bogotá, D.C., a los **04** OCT. 2012

**EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT**  
Fiscal General de la Nación

Proyectaron: Alejandro Ramelli Arteaga y Sebastián Machado Ramírez

**8.2. RESOLUCIÓN 01810 DE 4 DE OCTUBRE DE 2012, "Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS".**



**RESOLUCIÓN N° 0 1810**  
**04 OCT. 2012**

**"Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS"**

**EL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN,**

En ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por la Ley 938 de 2004, Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación y,

**CONSIDERANDO**

Que corresponde a la Fiscalía General de la Nación el ejercicio de la acción penal, investigar los hechos que revistan las características de un delito, conforme a lo dispuesto en el artículo 250 de la Constitución Política.

Que el Fiscal General de la Nación tiene competencia para desarrollar la estructura orgánica de la entidad definida por la ley, atendiendo a los principios de racionalización del gasto, eficiencia y fortalecimiento de la gestión administrativa e investigativa y el mejoramiento de la prestación del servicio.

Que en el artículo 5 de la Ley 938 de 2004 establece como función del Fiscal General de la Nación "Determinar la conformación y localización de las Direcciones Seccionales y las unidades nacionales y seccionales de acuerdo a las necesidades del servicio y con sujeción a la ley Estatutaria de la Administración de Justicia".

Que de conformidad con el artículo 8 de la Ley 938 de 2004 le "Corresponde al Fiscal General de la Nación, a los Directores de Fiscalías, a los Fiscales a quienes se les asigne la función de Jefes de Unidad y demás Fiscales Delegados, dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes y por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones".

Que el Fiscal General de la Nación, en virtud de lo señalado en el artículo 11, numeral 18, puede "modificar la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación. Para tal efecto podrá trasladar cargos y determinar sus funciones, de acuerdo con la necesidad del servicio y sin que ello implique cargo al tesoro u obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales."

Que una adecuada y más efectiva gestión de la investigación de situaciones y casos en la Fiscalía General de la Nación, encaminada a fortalecer el Estado Social y Democrático de Derecho, implica adoptar instrumentos de política criminal que permitan racionalizar, en función de la aplicación de unos criterios materiales de priorización, el orden de atención de las peticiones ciudadanas de justicia.



FISCALIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 2. Resolución No. **0 1810** "Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS"

Que el actual sistema de gestión judicial que indica que todos los delitos se deben investigar al mismo tiempo y de igual forma, además como si se tratara de conductas aisladas, impide la creación de una verdadera política criminal que se materialice en el diseño e implementación de unas estrategias que conduzcan a combatir, de manera eficaz, los diversos fenómenos delincuenciales atribuibles a organizaciones delictivas.

Que en la actualidad, el paradigma según el cual todos los delitos deben ser investigados al mismo tiempo, de igual forma y como hechos aislados, ha conducido a elevados índices de impunidad, por cuanto los recursos económicos, administrativos, logísticos y de personal con que cuenta la Fiscalía General de la Nación no son direccionados de forma estratégica hacia la consecución de unos objetivos generales.

Que la actividad investigativa de la Fiscalía General de la Nación no ha podido focalizarse en la persecución de delitos, que si bien es cierto, no son perpetrados por organizaciones delictivas, si afectan de manera irreversible el tejido social de la Nación, debido a su particular gravedad en términos de vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas, de los bienes jurídicamente amparados o por la existencia de patrones culturales discriminatorios.

Que la Constitución Política no exige que el deber de protección de la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades ciudadanas, a cargo de las autoridades públicas, deba ser cumplido de una forma específica, por lo que puede válidamente adoptarse un modelo de gestión judicial de la investigación penal, sustentado en la aplicación de criterios de priorización, adoptados de forma transparente y ajustados al cumplimiento de los fines constitucionales y estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que imprimirle un particular impulso a determinados casos de especial connotación, no constituye una vulneración de obligación estatal de garantía y protección de los derechos y de justicia que contempla la Convención Americana de Derechos Humanos.

Que existen diversas disfuncionalidades en el actual sistema de gestión judicial, por lo que se debe acoger un modelo de investigación que permita adelantar la indagación de las conductas delictivas no como hechos aislados e inconexos, sino como el resultado del accionar de organizaciones delictivas dentro de un determinado contexto.

Que el cumplimiento de las obligaciones de la Fiscalía General de la Nación frente a los desafíos de la justicia transicional comporta la adopción de un modelo investigativo omnicompreensivo del fenómeno criminal, soportado sobre el análisis criminal y la construcción de contextos.

Que en la actualidad, la Fiscalía General de la Nación, no cuenta con una unidad especializada en análisis criminal que le permita crear los respectivos contextos y



Hoja No. 3. Resolución No. 0 1810 “Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS”

desentrañar los fenómenos delictuales de la macrocriminalidad o de aquellos casos que afectan de manera grave los derechos y garantías fundamentales.

Que se hace necesario crear la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, como instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de fiscalía. Igualmente, asumirá los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación.

Que dada la especialización que requiere el conocimiento de los casos y situaciones priorizados, así como la creación de contextos, es necesario contar con el apoyo de un grupo interdisciplinario de servidores especializados, con capacidad e idoneidad, que apoyen de manera ágil, decidida e imparcial la labor investigativa.

Que los cargos que conformarán esta Unidad Nacional serán asignados de acuerdo con la disponibilidad de la planta global de la Fiscalía General de la Nación.

Que para el logro de estos propósitos resulta necesario que los Fiscales Delegados que se encarguen del trámite de los referidos asuntos, cuenten con el apoyo técnico y logístico de investigadores del Cuerpo Técnico de Investigación o de la entidad que corresponda.

Que en virtud de lo anterior, es pertinente conformar dicha Unidad de Fiscalía, señalando la planta de personal que la integrará.

Que con la creación de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, el Fiscal General de la Nación no excede sus competencias, por cuanto el presente acto administrativo no implica cargo al tesoro público.

## CAPÍTULO I – OBJETO Y FINES

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Crear la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, como instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de fiscalía. Igualmente, asumirá los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** La Unidad Nacional de Análisis y Contextos estará adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación, del cual dependerá funcionalmente.



Hoja No. 4. Resolución No. **0 1810** "Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS"

La Unidad Nacional de Análisis y Contextos dirigirá, coordinará y controlará las actividades de investigación adelantadas por los fiscales delegados, la policía judicial y demás servidores que se designen para el apoyo de su gestión, ejerciendo las demás funciones que expresamente le señale el Fiscal General de la Nación y el Comité de Priorización de Situaciones y de Casos.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Las Unidades Nacionales de Fiscalías, las Direcciones Seccionales de Fiscalías y el Cuerpo Técnico de Investigación, facilitarán toda la información que requiera la Unidad Nacional de Análisis y Contextos para el cumplimiento de sus funciones.

## CAPÍTULO II – CONFORMACIÓN

**ARTÍCULO CUARTO.- Conformación:** La Unidad Nacional de Análisis y Contextos tendrá un Fiscal Jefe de Unidad, designado por el Fiscal General de la Nación, y estará compuesta por una Coordinación de Análisis Criminal y una Coordinación de Situaciones y Casos Priorizados.

La Coordinación de Análisis Criminal estará integrada por equipos interdisciplinarios de analistas, quienes serán especialistas en temas políticos, de defensa y seguridad, narcotráfico, financieros, sociales, económicos, entre otros.

La Coordinación de Situaciones y Casos Priorizados se compondrá de un grupo de fiscales delegados, una secretaría administrativa y una unidad de policía judicial.

La estructura, conformación y funciones de las coordinaciones de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos será definida por el Fiscal Jefe de la Unidad, a través de resoluciones.

**ARTÍCULO QUINTO.- Planta de personal:** La Unidad Nacional de Análisis y Contextos estará integrada con la siguiente planta:

| CARGO   | CANTIDAD |
|---|----------|
| Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito Judicial                  | 5        |
| Fiscal Delegado ante los Jueces Penales del Circuito Especializados | 60       |
| Fiscal Delegado ante los Jueces Penales Municipales o Promiscuos    | 20       |
| Profesional Especializado III                                       | 30       |
| Profesional Especializado II  | 30       |
| Profesional Especializado I   | 30       |
| Investigador Profesional VI   | 20       |
| Profesional Judicial Especializado                                  | 5        |
| Profesional Universitario III                                       | 5        |



Hoja No. 5. Resolución No. **0 1810** "Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS"

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| Profesional Universitario II     | 5  |
| Profesional Universitario I      | 5  |
| Investigador Criminalística VIII | 10 |
| Investigador Criminalística VII  | 50 |
| Investigador Criminalística VI   | 50 |
| Investigador Criminalística V    | 40 |
| Investigador Criminalística III  | 30 |
| Investigador Criminalística II   | 20 |
| Investigador Criminalística I    | 10 |
| Asistente de Fiscal IV           | 5  |
| Asistente de Fiscal III          | 30 |
| Asistente de Fiscal II           | 20 |
| Asistente de Fiscal I            | 10 |
| Asistente Judicial V             | 5  |
| Asistente Judicial IV            | 5  |
| Asistente Judicial III           | 5  |
| Asistente Judicial II            | 5  |
| Asistente Judicial I             | 5  |
| Secretario Ejecutivo III         | 1  |
| Técnico Administrativo VI        | 1  |
| Técnico Administrativo V         | 1  |
| Técnico Administrativo IV        | 1  |
| Conductor III                    | 3  |
| Conductor II                     | 2  |

**PARÁGRAFO PRIMERO.-** La planta de personal de esta Unidad Nacional podrá ser incrementada o modificada, en la medida que las necesidades del servicio lo exijan para asegurar el cumplimiento oportuno, eficaz y efectivo de las funciones y labores encomendadas.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.-** La provisión de estos cargos se hará de acuerdo con la disponibilidad de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.

**PARÁGRAFO TERCERO.-** Las funciones que correspondan a los cargos que se asignarán a la Coordinación de Situaciones y Casos Priorizados de esta Unidad Nacional, serán definidas e incluidas dentro del Manual de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos de la Fiscalía General de la Nación. Los ajustes necesarios a este Manual se llevarán a cabo por la Secretaría General.

### CAPÍTULO III –FUNCIONAMIENTO

**ARTÍCULO SEXTO.-** Las situaciones o casos priorizados que lleguen al conocimiento de los servidores y funcionarios de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, lo serán por



FISCALIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 6. Resolución No. **0 1810** "Por medio de la cual se crea la UNIDAD NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS"

asignación o variación especial dispuesta a través de resolución por parte del señor Fiscal General de la Nación.

#### CAPÍTULO IV –POLICÍA JUDICIAL

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** La Unidad Nacional de Análisis y Contextos tendrá el apoyo permanente de una unidad especial de policía judicial conformada por miembros de las autoridades que corresponda, con dedicación exclusiva, permanente y con competencia en todo el territorio nacional.

#### CAPÍTULO V – COMUNICACIÓN Y VIGENCIA

**ARTÍCULO OCTAVO.- Comunicaciones:** La Secretaría General comunicará la presente resolución al Despacho del señor Vicefiscal, Direcciones Nacionales de Fiscalías y Cuerpo Técnico de Investigaciones, Unidad Delegada ante la Corte Suprema, a los Fiscales Jefes de Unidades Nacionales y servidores que hacen parte del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO NOVENO.- Vigencia:** La presente resolución rige a partir de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase,

Dada en Bogotá D.C., a los **04 OCT. 2012**

**EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT**  
Fiscal General de la Nación

   
Proyectaron: Alejandro Ramelli Arteaga y Sebastián Machado Ramírez

**8.3. RESOLUCIÓN 01811 DE 4 DE OCTUBRE DE 2012**, "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación".



**RESOLUCIÓN N° 0 1811**  
**04 OCT. 2012**

*"Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación"*

**EL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN,**

En ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, especialmente las que le confiere el Artículo 11 de la Ley 938 del 2004, Estatuto Orgánico de la Fiscalía y,

**CONSIDERANDO**

Que el artículo 2 de la Constitución Política establece como fines esenciales del Estado: "[...] [s]ervir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan y en la vida económica, política, administrativa de la Nación [...] [l]as autoridades de la República, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Que le corresponde a la Fiscalía General de la Nación adelantar el ejercicio de la acción penal, realizando la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, conforme a lo dispuesto en el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia.

Que el Artículo 251, numeral 4 de la Constitución Política señala como una de las funciones del Fiscal General de la Nación la participación en el diseño de la política de Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

Que el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad le impone a la Fiscalía General de la Nación el deber de adoptar instrumentos de política criminal que permitan acordar un trato diferente entre demandas ciudadanas de justicia distintas.

Que mediante sentencia C-1260 de 2005, la Corte Constitucional señaló que el Fiscal General de la Nación, en ejercicio de sus poderes generales de dirección y orientación de las funciones de investigación y acusación penal que le competen, debe orientar y definir lineamientos, pautas y políticas generales para el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación.

*ART*  
*CM*



Hoja 2. Resolución No. **0 1811** "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación"

Que la Sentencia C-873 de 2003 expresa que el Fiscal General de la Nación tiene la facultad para trazar políticas generales aplicables a las distintas actividades desarrolladas por los funcionarios de la Fiscalía, indicando que éstas pueden estar referidas a aspectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como los asuntos jurídicos generales de indole interpretativa, fijando prioridades, parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de la actividad investigativa, así como designar unidades especiales para ciertos temas.

Que el Fiscal General de la Nación goza de competencia para fijar criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal, conforme lo señala el Acto Legislativo 01 de 2012.

Que mediante Directiva el Fiscal General de la Nación adoptó criterios de priorización de situaciones y casos, y creó un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación.

Que el artículo 11 en su numeral 33 de la Ley 938 de 2004 dispone que es función del Fiscal General de la Nación, "[c]rear comités asesores y grupos de trabajo para el cumplimiento de la función de la entidad y los previstos en la ley".

Que de acuerdo con lo anteriormente enunciado la Fiscalía General de la Nación ha considerado necesario crear un Comité para aplicar los criterios de priorización y gestionar el nuevo sistema de investigación penal

Que para facilitar el cumplimiento de las funciones del Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación, se contará con una Secretaría Técnica de carácter permanente que hará parte de la estructura del Despacho del Fiscal General. Esta Secretaría Técnica, además de las funciones que mediante este acto se le asignan, tendrá a su cargo la comunicación, el seguimiento y verificación de las decisiones del Comité y el acopio y sistematización de toda la información que sobre esta materia exista en la institución.

## RESUELVE

### CAPÍTULO I - DEL COMITÉ DE PRIORIZACIÓN DE SITUACIONES Y CASOS

**ARTÍCULO PRIMERO.- Creación:** Créase el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación, como órgano rector del nuevo sistema de investigación penal y de gestión de los criterios de priorización.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- Conformación:** Conformar un Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación integrado por:



Hoja 3. Resolución No. 0 1811 "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación"

1. Vicefiscal General de la Nación
2. Un delegado del Fiscal General de la Nación
3. Director(a) Nacional de Fiscalías
4. Director(a) Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación
5. Fiscal Jefe de la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia
6. Fiscal Jefe de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos
7. Jefe de la Secretaría Técnica

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Los miembros del Comité de Priorización de Situaciones y Casos no podrán delegar su participación en ninguna de las sesiones.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** El Comité será presidido por el Vicefiscal General de la Nación y, en su defecto, lo presidirá el delegado del Fiscal General de la Nación.

**ARTÍCULO TERCERO.- Funciones:** El Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación cumplirá las siguientes funciones:

- a. Recomendarle al Fiscal General de la Nación, sin perjuicio del ejercicio de sus facultades constitucionales, priorizar situaciones o casos determinados.
- b. Ordenar a la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia, las Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales de Fiscalías la elaboración de diagnósticos y presentación de planes estratégicos de priorización.
- c. Estudiar y aprobar los planes estratégicos presentados por la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia, las Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales de Fiscalías.
- d. Hacer seguimiento y evaluación a los planes estratégicos ejecutados por la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia, las Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales de Fiscalías.
- e. Sugerir al Fiscal General de la Nación la reasignación de casos a la Unidad Nacional de Análisis y Contextos.
- f. Evaluar los informes presentados por la Secretaría Técnica.
- g. Examinar y resolver las peticiones presentadas por los integrantes del Comité, según lo dispuesto en los criterios establecidos en el procedimiento y de conformidad con el área de su competencia.
- h. Recomendar al Fiscal General de la Nación la adopción de las medidas necesarias para la unificación de los sistemas de información de toda la entidad.



FISCALÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja 4. Resolución No. **0 1811** "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación"

- i. Impartir pautas de organización, administración, financiación y operación con el fin de que se cumpla de manera eficaz las actividades tendientes a la buena ejecución de los planes estratégicos adoptados.
- j. Solicitar la información que considere relevante a las diferentes dependencias de la Fiscalía General de la Nación, las cuales deberán responder en el término que determine el Comité, y ésta tendrá el carácter de reservada.
- k. Definir políticas, estrategias y procedimientos generales bajo los cuales operará el Comité y su Secretaría Técnica.
- l. Sugerir al Fiscal General de la Nación la adopción de otras medidas de priorización de situaciones y casos que considere conveniente, dadas las necesidades del servicio.
- m. Darse su propio reglamento.

**ARTÍCULO CUARTO.- Convocatoria a las sesiones:** El Comité de Priorización de Situaciones y Casos será convocado por la Secretaría Técnica, en forma ordinaria, al menos, una (1) vez a la semana, y sus sesiones serán de carácter reservado. De manera extraordinaria el Comité de Situaciones y Casos podrá sesionar cuando el Vicefiscal General de la Nación lo considere necesario.

**PARÁGRAFO.** El Comité podrá invitar a sus sesiones a cualquier funcionario o servidor, cuando así lo estime necesario, para el desarrollo de los fines y temas que se traten. Así mismo podrá integrar, permanente o transitoriamente, comités para el análisis y asesoría especializados.

**ARTÍCULO QUINTO.- Sesiones y actas:** De cada sesión que celebre el Comité de Priorización de Situaciones y Casos, el Jefe de la Secretaría Técnica levantará un acta en la cual se registrará, como mínimo:

- La fecha, hora y lugar en que se realiza la respectiva sesión.
- Nombres y cargos de quienes participan e intervienen.
- Síntesis de las temáticas a discutir.
- Las determinaciones o alternativas acordadas o sugeridas.
- Las tareas o actividades a desarrollar por los integrantes del Comité, y demás asuntos de relevancia e interés.
- Igualmente se indicará la fecha, hora y lugar en que se celebrará la siguiente sesión.

Del acta de que trata la presente disposición, el Jefe de la Secretaría Técnica remitirá copia a los miembros del Comité para su aprobación.



Hoja 5. Resolución No. **0 1811** "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación"

**ARTÍCULO SEXTO.- Quórum deliberatorio:** El quórum para deliberar será el de la mayoría simple de los miembros del Comité de Priorización de Situaciones y Casos.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.- Quórum decisorio:** El quórum para tomar decisiones o formular recomendaciones será el de la mayoría simple de los miembros del Comité de Priorización de Situaciones y Casos que asistan.

## CAPÍTULO II - DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

**ARTÍCULO OCTAVO.- Creación:** Créase la Secretaría Técnica del Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación, para instrumentalizar y articular las funciones del Comité.

**ARTÍCULO NOVENO.- Conformación:** La Secretaría Técnica estará integrada por:

| CARGO   | CANTIDAD |
|---|----------|
| Fiscal delegado ante los Jueces Penales del Circuito Especializados | 1        |
| Fiscal Delegado ante los Jueces Penales Municipales o Promiscuos    | 6        |
| Asistente de Fiscal II  | 2        |
| Asistente de Fiscal III   | 2        |
| Secretario Ejecutivo III  | 4        |
| Asistente Judicial IV   | 3        |
| Asistente Judicial III  | 2        |
| Asistente Administrativo I  | 1        |
| Conductor III   | 1        |

**PARÁGRAFO PRIMERO.-** Las funciones a cargo del Jefe de la Secretaría Técnica serán asignadas por el Fiscal General de la Nación, a través de resolución.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.-** La provisión de estos cargos se hará de acuerdo con la disponibilidad de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.

**ARTÍCULO DÉCIMO.- Funciones:** La Secretaría Técnica cumplirá las siguientes funciones:



Hoja 6. Resolución No. **0 1811** "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación"

- a. Prestar apoyo técnico y administrativo al Comité de Priorización.
- b. Comunicar y proyectar las decisiones del Comité de Priorización.
- c. Hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones del Comité de Priorización.
- d. Recibir y tramitar las peticiones que presenten los ciudadanos ante el Comité de Priorización.
- e. Solicitar la elaboración de informes detallados a las Unidades de Fiscalía competentes acerca de los hechos, avances investigativos, estado de los procesos y razones que justificarían la priorización de determinado caso o situación.
- f. Presentarle al Comité de Priorización aquellas situaciones o casos que, una vez se cuente con toda la información anteriormente señalada, merecerían ser objeto de análisis y eventual recomendación por parte de aquél.
- g. Negar las peticiones ciudadanas de priorización que sean manifiestamente infundadas, anónimas o improcedentes.
- h. Hacer seguimiento al cumplimiento de los planes estratégicos presentados por la Unidad Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, las Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales de Fiscalía.
- i. Consolidar los estudios e informes de planes estratégicos que se elaboren con relación a las situaciones y casos priorizados.
- j. Diseñar metodologías, procedimientos e instrumentos para el cabal ejercicio de la función que le corresponde al Comité de Priorización de Situaciones y Casos.
- k. Ejecutar las demás funciones que el Comité de Priorización de Situaciones y Casos le asigne.

**PARÁGRAFO.-** Las funciones que correspondan a los cargos que se asignarán a la Secretaría Técnica, serán definidas e incluidas dentro del Manual de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos de la Fiscalía General de la Nación. Los ajustes necesarios a este manual se llevarán a cabo por la Secretaría General.

### CAPÍTULO III – COMUNICACIÓN Y VIGENCIA

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Comunicaciones:** Por Secretaría General comunicar la presente resolución al Despacho del señor Vicefiscal, Direcciones Nacionales de Fiscalías y Cuerpo Técnico de Investigaciones, Unidad Delegada ante



Hoja 7. Resolución No. 0 1811 "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la Fiscalía General de la Nación"

la Corte Suprema, a los Fiscales Jefes de Unidades Nacionales y funcionarios que hacen parte del Comité de Priorización de Situaciones y Casos, para su competencia.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Vigencia:** La presente resolución rige a partir de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase,  
Dada en Bogotá D.C., a los **04 OCT. 2012**

**EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT**  
Fiscal General de la Nación

  
Proyectaron: Alejandro Ramelli Arteaga –Sebastián Machado Ramírez

## Direcciones Seccionales de Fiscalías

### ANTIOQUIA

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 64 C No. 67 - 300 Bloque F P. 5  
Medellín, Antioquia  
57 (4) 444 6677  
dirfisant@fiscalia.gov.co

### BARRANQUILLA D.E.Y.P

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 44 No. 37 - 24 P. 2  
Barranquilla, Atlántico  
57 (5) 371 7400  
57 (5) 371 7460  
dirfisbar@fiscalia.gov.co

### BOGOTÁ D. C.

Dirección Seccional de Fiscalías  
Bogotá D.C  
Cra. 28 No. 18-45  
Bloque E - P - 1.  
(1) 2971000

### BOGOTÁ D. C.

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 18 A No. 69 - 76 P. 2  
Zona Industrial Montevideo  
Bogotá D.C., Cundinamarca  
57 (1) 589 3366  
dirfisun@fiscalia.gov.co

### BUCARAMANGA

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 19 No. 24 - 61 P. 8  
Bucaramanga, Santander  
57 (7) 652 2222 - 652 2807 - 652 2808 -  
652 2810  
57 (7) 652 2222  
dirfisbuc@fiscalia.gov.co

### BUGA

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 15 No. 7 - 16 P. 2  
Buga, Valle del Cauca  
57 (2) 237 1931  
57 (2) 237 1936  
dirfisbug@fiscalia.gov.co

### CARTAGENA DE INDIAS, D.T.

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 66 No. 4 - 86 Barrio Crespo  
Cartagena de Indias, Bolívar  
57 (5) 656 9696  
dirfiscar@fiscalia.gov.co

### CÚCUTA

Dirección Seccional de Fiscalías  
Palacio de Justicia Bloque B P. 3  
Cúcuta, Norte de Santander  
57 (7) 575 0660 - 575 1260  
57 (7) 575 3140  
dirfiscuc@fiscalia.gov.co

### FLORENCIA

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 16 No. 6 - 47 Ofc. 206  
Florencia, Caquetá  
57 (8) 435 1052 - 435 8362  
57 (8) 435 1052  
dirfisflo@fiscalia.gov.co

### IBAGUÉ

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 10 Sur No. 46 - 80 Edf. 3 P. 2 Zona  
Industrial El Papayo  
Ibagué, Tolima, Tolima  
57 (8) 270 8102 - 301 - 308 - 329 - 330 - 352  
dirfisiba@fiscalia.gov.co

### MANIZALES

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 23 No. 20 - 40 Edf. de la Fiscalía P. 2  
Manizales, Caldas  
57 (6) 884 8559 - 880 1885  
57 (6) 880 6769  
dirfisman@fiscalia.gov.co

### MEDELLÍN

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 64 C No. 67 300 Torre E P. 5 Sede  
Principal  
Medellín, Antioquia  
57 (4) 444 6677  
dirfismed@fiscalia.gov.co

**MOCOA**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 14 No. 10 - 01 Edf. Marillac  
Mocoa, Putumayo  
57 (8) 429 6516  
57 (8) 429 6516  
dirfismoc@fiscalia.gov.co

**MONTERÍA**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 3 No. 10 - 54 P. 2  
Montería, Córdoba  
54 (4) 786 4370  
57 (4) 786 4370  
dirfismon@fiscalia.gov.co

**NEIVA**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 4 No. 6 - 99 Ofc. 609  
Neiva, Huila  
57 (8) 871 0552  
57 (8) 871 0553  
dirfisnei@fiscalia.gov.co

**PASTO**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 19 No. 21 A - 29  
Pasto, Nariño  
57 (2) 721 9963  
57 (2) 721 9963  
dirfispas@fiscalia.gov.co

**PEREIRA**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 38 No. 11 - 41 P. 2  
Pereira, Risaralda  
57 (6) 326 4666 - 326 2858 - 329 3724 -  
329 5525  
57 (6) 326 4666 - 326 2858 - 329 3724  
dirfisper@fiscalia.gov.co

**POPAYÁN**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 8 No. 10 - 00 Edf. Palacio de Justicia  
Popayán, Cauca  
57 (2) 824 0088 - 824 1491 - 824 1492 -  
822 4140 - 822 3659  
dirfispop@fiscalia.gov.co

**QUIBDÓ**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 20 No. 3 - 11 P. 4  
Quibdó, Chocó  
57 (4) 671 5511 - 671 7302 - 6717303 -  
6717304 - 6717305  
57 (4) 671 5511  
diFiscalía@hotmail.com

**QUINDÍO**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 20 No. 12 - 63 Edf. Palacio de Justicia  
P. 3 Ofc. 313  
Armenia, Quindío  
57 (6) 744 0953  
57 (6) 744 0953  
dirfisarm@fiscalia.gov.co

**RIOHACHA**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 1 No. 6 - 65 P. 3  
Riohacha, La Guajira  
57 (5) 727 3993  
57 (5) 727 3993 - 727 2233  
dirfisrio@fiscalia.gov.co

**SAN GIL**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 9 No. 9 - 38 P. 5  
San Gil, Santander  
57 (7) 247 656  
57 (7) 245 988  
dirfisgil@fiscalia.gov.co

**SANTA ROSA DE VITERBO**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 5 No. 7 - 50 Edf. Palacio de Justicia  
Santa Rosa de Viterbo, Boyacá  
57 (8) 786 0157 - 786 0161  
57 (8) 786 0163  
dirfisstr@fiscalia.gov.co

**SANTIAGO DE CALI**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 10 No. 5 - 77 P. 8  
Santiago de Cali, Valle del Cauca  
57 (2) 392 7900  
dirfiscal@fiscalia.gov.co

**SANTA MARTA**

Dirección Seccional de Fiscalías de Santa  
Marta, Magdalena  
Cll. 22 No. 4 - 70 P. 5 Ofc. 523  
Santa Marta, Magdalena  
57 (5) 421 1194  
57 (5) 421 1887  
dirfisstm@fiscalia.gov.co

**SINCELEJO**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 20 No. 21 - 25  
Sincelejo, Sucre  
57 (5) 282 0700  
57 (5) 282 0700  
dirfissin@fiscalia.gov.co

**TUNJA**

Dirección Seccional Fiscalías  
Cr. 10 No. 20 - 21  
Tunja, Boyacá  
57 (8) 740 1211  
57 (8) 740 1211  
dirfistun@fiscalia.gov.co

**VALLEDUPAR**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cll. 14 Cr. 14 Palacio de Justicia P. 7  
Valledupar, Cesar  
57 (5) 571 1786  
57 (5) 571 1786  
dirfisval@fiscalia.gov.co

**VILLAVICENCIO**

Dirección Seccional de Fiscalías  
Cr. 29 No. 33 B - 79 Edf. Palacio de Justicia.  
Torre A Ofc. 207 P. 2  
Villavicencio, Meta  
57 (8) 662 1 130 - 662 1135 - 662 1140 -  
662 1141 - 662 1148 - 671  
57 (8) 662 8306  
dirfisvil@fiscalia.gov.co



Fiscalía General de la Nación  
Diagonal 22 B No. 52-01 Bogotá, D. C.

Teléfono: 57 (1) 5702000

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

 @FiscaliaCol