

CIRCULAR N° 244/2017

REF: COMUNICACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.-

Montevideo, 11 de octubre de 2017.-

A LOS SEÑORES JERARCAS CON COMPETENCIA
EN MATERIA PENAL DE TODO EL PAÍS

La Dirección General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial, cumple en librar la presente en cumplimiento del mandato verbal de la Suprema Corte de Justicia, de fecha 9 de octubre de 2017, a fin de remitirle adjunto al presente copia de resolución n° 584/2017, de la Fiscalía General de la Nación, la cual dispone la adopción de la Instrucción General n° 4, relativa a la criterios de priorización de los hechos con apariencia delictiva que lleguen a conocimiento de la misma.-

Sin otro motivo, saluda a Uds., atentamente.-

Dr. Elbio MENDEZ ARECO
Director General
Servicios Administrativos







04 OCT. 2017

Oficio N° 554/2017

Montevideo, 2 de octubre de 2017

Sr. Presidente de la Suprema Corte de Justicia

Dr. Jorge Chediak

P r e s e n t e:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de remitir, adjunto al presente, para su conocimiento, fotocopia de Res. 584/17 de 27/9/17 de esta Fiscalía General de la Nación, la que dispone la adopción de la Instrucción General N.º 4, relativa a los criterios de priorización de delitos que lleguen a conocimiento de la Fiscalía y revistan apariencia delictiva.-

Sin otro particular, le saluda con atenta consideración.-


Dr. Ariel Cancela Vila
Director General (S)
Fiscalía General de la Nación





ApiaDocumentum	EXPEDIENTE N° 2017-33-1-01313
Oficina Actuante:	Secretaría Dir. Gral.
Fecha:	27/09/2017 13:20:25
Tipo:	Resolución de Dir. Gral.

Resolución N° 584/2017.

VISTO: Lo dispuesto en los artículos 4, 15 y 19 de la Ley N.º 19.483 de 5 de enero de 2017.

RESULTANDO: 1) Que el día 27 de setiembre del corriente, fue convocado el Consejo Honorario de Instrucciones Generales.

2) Que ese día fue elaborada y adoptada por el referido Consejo la Instrucción General Nro.4 referente a los criterios de priorización de delitos que lleguen a conocimiento de la Fiscalía y revistan apariencia delictiva.

CONSIDERANDO: Que por lo anteriormente expuesto, corresponde adoptar y comunicar la mencionada Instrucción General.

ATENTO: a lo antes expuesto y a lo establecido en el literal G) del artículo 5^{to} de la Ley N.º 19.334 de 14 de agosto de 2015 y en el literal B) del artículo 21 de la Ley N.º 19.483 de 5 de enero de 2017;

EL DIRECTOR GENERAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

RESUELVE:

1º) **ADOPTAR** la Instrucción General Nro.4 referente a los criterios de priorización de delitos que lleguen a conocimiento de la Fiscalía y revistan apariencia delictiva, aprobada por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales del día de 27 de setiembre del corriente, de acuerdo a lo expuesto en la presente Resolución.

2º) **COMUNICAR** la citada Instrucción a la Unidad de Control Interno, a las Divisiones de Implementación del Sistema Penal Acusatorio, de Análisis y Contexto y Víctimas y Testigos, a las Unidades Especializadas, al Centro de Formación y a los Departamentos de Comunicación y de Cooperación Internacional de la Fiscalía General de la Nación.

3º) **COMUNICAR** la referida Instrucción General a la Asamblea General, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial.

4º) **NOTIFICAR** a la totalidad de los señores Fiscales Letrados.

5º) **PASAR** a Secretaría General para conocimiento y a efectos de realizar las comunicaciones y notificaciones dispuestas en los numerales precedentes.



JDA/fd

En Montevideo,

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2017-33-1-01313-Instruccion 4.pdf	Sí

Actuante:
Fernanda Delgado

Pase a Firma
Jorge Diaz Almeida



Expediente N°: 2017-33-1-01313

ApiaDocumentum	EXPEDIENTE N° 2017-33-1-01313
Fecha:	27/09/2017 13:31:57
Tipo:	AG - Constancia Pase a Firma

AG - Constancia de Firma.

Firmantes		
Jorge Diaz Almeida	27/09/2017 13:31:56	Avala el documento

ApiaDocumentum



Folio n° 16



<https://validaciones.poderjudicial.gub.uy>

CVE: 008000014421EA194D61



Montevideo, 26 de setiembre de 2017.

Instrucción General Nro.4

I. Sumario.

I. Sumario. II. Resumen. III. Palabras clave. IV. Glosario y abreviaturas V. Objetivo. VI. Objeto. VII. Alcance. VIII. Antecedentes. IX. Marco normativo. X. Fundamentos conceptuales y teóricos para su adopción. X.1 Instrumentos internacionales y artículos 72 y 332 de la Constitución. Bloque de Constitucionalidad. X.2 Artículos 7 y 8 de la Constitución Nacional. X.3 Artículos 13 y 15 de la Ley N° 19.483. XI. Contenido. XI.1 Consideraciones previas. XI.2 Priorización. XI.3 Etapas de la priorización. XI.4 Seguimiento y evaluación. XI.5 Criterios de priorización. XI.6 Ponderación y aplicación de los criterios. XII. Anexo "Matriz de priorización".

II. Resumen.

La presente instrucción define los criterios de priorización de casos que lleguen a conocimiento de la Fiscalía y revistan apariencia delictiva; los mismos deberán ser aplicados por los fiscales en el marco de su actuación y ser tenidos en cuenta a los efectos de la distribución de las cargas de trabajo, optimizando todos los recursos a su alcance.

III. Palabras claves.

Política Criminal - Priorización - Criterios de priorización - Ponderación y aplicación de criterios.

IV. Glosario y abreviaturas.

DPA: Unidad de Depuración, Priorización y Asignación.

CPP: Código del Proceso Penal.

DDHH: Derechos Humanos.

SIPPAU: Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay.

V. Objetivo.

Brindar a los Fiscales herramientas para desplegar una técnica de gestión estratégica de las cargas de trabajo para el manejo eficaz de la investigación y del ejercicio de la acción penal, permitiendo así brindar respuestas más adecuadas y diferenciadas a las distintas situaciones o casos.

VI. Objeto.

Establecer los criterios de priorización orientados al cumplimiento del objetivo de la presente instrucción.



VII. Alcance.

La presente instrucción abarca los procesos de priorización de casos durante las etapas de investigación y judicialización.

En la actualidad se viene priorizando por parte de los Fiscales de forma no articulada y arbitraria los casos existentes en una Fiscalía. En tanto las instrucciones generales según el Art. 15 de la Ley N.º 19.483 tienen por objeto establecer los estándares mínimos para garantizar la unidad de acción de los equipos fiscales en diversas áreas temáticas, aportando a la concreción de una política criminal, se hace necesario establecer en la presente criterios definidos, transparentes y articulados de priorización de casos.

VIII. Antecedentes.

La presente instrucción toma como referencia instrucciones y directivas dictadas en sistemas comparados en los que se encuentra en funcionamiento el sistema acusatorio.

En este sentido, la Fiscalía General de la Nación de Colombia cuenta con un amplio desarrollo en la materia, trabajando particularmente el tema de la priorización. Por esto, se consideraron especialmente las Directivas N.º 1 de octubre de 2012 y N.º 2 de diciembre de 2015 dictadas por la referida Fiscalía.¹

Por su parte, en Guatemala se viene trabajando en materia de priorización en tanto se considera que orientar la acción del Ministerio Público hacia la persecución de los delitos más graves y que causan mayor daño social, tales como criminalidad violenta, drogas, criminalidad económica, permite obtener un mejor resultado en términos de justicia y una distribución más racional y eficiente de los recursos humanos existentes al reducirse los esfuerzos proporcionalmente destinados a la persecución de los delitos menos graves.²

Chile ha desarrollado lo que se denomina "Plan Estratégico del Ministerio Público para el período 2016-2022", definiendo cuatro áreas estratégicas, siendo la primera la Persecución Penal. Los objetivos de esa persecución son: focalizar los esfuerzos y recursos para dar respuesta al conflicto penal y mejorar la dirección y calidad de la investigación penal con una línea de acción dirigida a definir una política nacional de persecución penal.³

IX. Marco Normativo.

- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Constitución Nacional de 1967 y sus modificativas de 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004.
- Ley N.º 19.293 de 19 diciembre de 2014 y modificativas del Código del Proceso Penal.

¹ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/priorizacion/normativa/>

² Héctor Augusto Canastuj Oscar, *El descongestionamiento de los órganos de jurisdicción penal a través del abolicionismo y la justicia reparatoria como modelos de la política criminal guatemalteca* (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2006), 2.

³ [http://www.fiscalia.chile.cl/julio 2017](http://www.fiscalia.chile.cl/julio%202017)
<http://online.fliphtml5.com/exen/yenw/>



- Ley N° 19.334 del 14 de agosto de 2015 Creación del Servicio Descentralizado Fiscalía General de la Nación.
- Ley N° 19.483 del 5 de enero de 2017.
- Decreto N° 93/2016 del 4 de abril de 2016 que aprueba el Reglamento General del Organismo.
- Resolución de la Fiscalía General de la Nación N° 83/2016 del 16 de febrero de 2016 y sus modificativas.
- Instrucción General N° 3 "Instrucción de instrucciones" aprobada por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales el 2 de agosto de 2017.

X. Fundamentos conceptuales y teóricos para su adopción.

Tal como refiere la Instrucción N° 3 de la FGN⁴ la puesta en marcha del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) en el Uruguay es una transformación en la normativa, en los procedimientos y roles que se desempeñan en el campo jurídico. Un cambio del sistema penal inquisitivo al sistema acusatorio en la administración de justicia.

Los fiscales asumen un nuevo rol que les requiere mirar, pensar y decidir con nuevos procedimientos, por lo que se les hace necesario contar con criterios claros que les permitan desarrollar una estrategia inteligente, efectiva y eficiente para la investigación criminal que pasan a tener a su cargo.

Esto requiere que el sistema penal logre priorizar los conflictos sociales que ameritan su intervención imperiosa en la protección penal y en cómo deben ser protegidos. Comprende además un uso adecuado de los recursos para una mayor eficiencia en la investigación y una mayor efectividad en el ejercicio de la acción penal.

En tal sentido destaca Binder: "El *ministerio público penal* es la segunda gran organización propia de la Política Criminal. Esta organización regula la *persecución penal*, que es el modo como la Política Criminal obtiene el castigo y lo integra dentro de sus objetivos (...). Esa integración la realizan los fiscales, los cuales, con el trabajo de investigación, organizan la *persecución penal*, es decir, la obtención de los permisos judiciales para aplicar castigos violentos. Estos funcionarios con capacidad de llevar los casos a juicio, es decir, de litigar y obtener condenas, se encuentran organizados y sometidos internamente también a procedimientos formalizados. El *ministerio público penal* es una institución que sólo hace un tiempo relativamente breve comenzó a tomar identidad y a cumplir de modo cabal con sus funciones. De hecho, muchas de las nuevas leyes, sancionadas en los últimos quince años, le han dado explícitamente funciones político criminales, sin que todavía se vea con claridad cómo cumplirlas. La idea de *persecución penal estratégica*, es decir, la superación de la lógica del "caso a caso", para mirar las regularidades sociales y el cumplimiento de objetivos político criminales, nos abre nuevas perspectivas, todavía sin explorar suficientemente."⁵

⁴ <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/instruccion-de-instrucciones.pdf>

⁵ Alberto Binder, *Análisis político criminal* (Buenos Aires: ASTREA, 2012), 318-319.



En nuestro país la siguiente normativa ampara y fundamenta la adopción de criterios generales de priorización:

X.1. Instrumentos internacionales y arts. 72 y 332 de la Constitución Nacional. Bloque de Constitucionalidad.

Las Convenciones internacionales de Derechos Humanos se integran a la Constitución Nacional por medio del art. 72 por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana, así como por el art. 332.

Al hablar de bloque de constitucionalidad, se hace referencia al grupo normativo que engloba principios y disposiciones materialmente constitucionales, pero que no se encuentran incluidos de forma expresa dentro del texto de la Constitución.

Citando a la Suprema Corte de Justicia en Sentencia 365/2009⁶: “La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos. En este sentido, Real enseña que, en nuestro Derecho, es clarísima la recepción constitucional del jusnaturalismo persona-lista, recepción que emana de conjugar los arts. 72 y 82 de la Carta. Este acogimiento expreso de la esencia humanista del jusnaturalismo liberal convierte a sus elevadas finalidades en principios generales del Derecho positivo, de trascendencia práctica, de los que no puede prescindir la sistematización técnico-jurídica (Real, Alberto Ramón, “El ‘Estado de Derecho’ (Rechtsstaat)”, en Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture, Montevideo, 1957, p. 604). El citado autor sostiene: “En el Uruguay, los principios generales de derecho ‘inherentes a la personalidad humana’, tienen expreso y genérico reconocimiento constitucional y por tanto participan de la suprema jerarquía normativa de la Constitución rígida: quedan, pues, al margen del arbitrio legislativo y judicial y se benefician con el control de inaplicabilidad de las leyes inconstitucionales, en caso de desconocimiento legislativo ordinario” (Los Principios Generales de Derecho en la Constitución Uruguaya, 2a edición, Montevideo, 1965, p. 15). En la misma dirección, Risso Ferrand, citando a Nogueira, observa que “en ‘América Latina hay una poderosa corriente cada vez más ‘generalizada que reconoce un bloque de derechos ‘integrado por los derechos asegurados explícitamente en ‘el texto constitucional, los derechos contenidos en los ‘instrumentos internacionales de derechos humanos y los ‘derechos implícitos, donde el operador jurídico debe ‘interpretar los derechos buscando preferir aquella ‘fuente que mejor protege y garantiza los derechos de la ‘persona humana” (Risso Ferrand, Martín, Derecho Constitucional, Tomo 1, 2a edición ampliada y actualizada, octubre de 2006, p. 114)”.

⁶ SCJ, 365/2009 de 19 de octubre de 2009.



El principio de igualdad ante la ley y la no discriminación es la disposición que quizás se formule con mayor frecuencia en las normas internacionales de derechos humanos ya que no sólo se encuentra consagrado en una amplia variedad de tratados sino que está implícito en las normas que garantizan los derechos humanos a toda persona (Art. 24 Convención Americana sobre DDHH).

La Convención Americana sobre DDHH⁷ está atravesada por el principio fundamental de la igualdad y no discriminación (igualdad ante la ley e igualdad de protección de la ley sin discriminación). Ninguna situación es totalmente igual a la otra, porque si lo fuera sería la misma situación; y ninguna situación es totalmente distinta ya que siempre puede haber rasgos comunes entre los eventos. Si las semejanzas que resultan relevantes respecto al caso concreto son mayores, en principio se impone un tratamiento igual. Si por el contrario, existen diferencias relevantes de peso, no es exigible el mismo trato; de hecho, en algunos casos resulta imperioso un tratamiento diferenciado.

Así las cosas se puede utilizar una herramienta analítica como es el "test de igualdad" que somete a un escrutinio judicial escalonado las medidas que establecen una distinción entre personas o grupos que se encuentran en situaciones similares. El test de igualdad está constituido por dos elementos: que la distinción obedezca a una finalidad legítima y que exista una relación razonable de proporcionalidad entre la medida que establece el trato diferenciado y el fin perseguido.

Según la Corte Europea de DDHH la objetividad y razonabilidad de una distinción implica que ésta obedezca a una finalidad legítima y que exista una relación razonable de proporcionalidad entre la medida que establece el trato diferenciado y el fin perseguido.

En cuanto a la finalidad legítima, la Corte Interamericana ha destacado que los fines no pueden ser arbitrarios, caprichosos, despóticos o contrarios a la dignidad humana.

El art. 25 de la Convención citada refiere a la protección judicial. Al igual que el art 8 de la Convención (Garantías Judiciales), el art 25 consagra el derecho de acceso a la justicia y por tanto la obligación estatal de garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia para hacer valer sus derechos. A fin de cumplir con esta obligación la Corte ha establecido que los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos; los Estados deben regular los recursos judiciales de manera que las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso. Eso no quiere decir que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado. La efectividad para la Corte tiene que ver con la capacidad potencial del recurso de producir, en el hecho o en el derecho, el resultado que se requiere para proteger el derecho.

⁷ Andreu, Federico. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. (Colombia: Konrad Adenauer Stiftung), 593.



X. 2. Arts. 7 y 8 de la Constitución Nacional.

Art. 7: "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general."

Respecto a la obligación del Estado de brindar protección de los derechos de los ciudadanos, y específicamente en lo relacionado con la priorización de casos, lo importante es que el medio de protección seleccionado sea idóneo para lograr ese propósito consagrado en la norma constitucional. En consecuencia, no se exige un comportamiento específico ni la adopción de un determinado modelo de administración de justicia, siempre que el modelo seleccionado sea el adecuado para los fines dispuestos en la Constitución.

La Constitución tampoco exige que todos los delitos deban ser investigados al mismo tiempo ni con la misma intensidad. La adopción de un modelo de gestión de investigación penal sobre la base de la aplicación de criterios de priorización transparente, se ajusta a la norma constitucional en tanto permite racionalizar y hacer más efectiva la actividad investigativa y por lo tanto, constituye un medio idóneo para alcanzar el fin establecido en la Constitución.

Art. 8: "Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes".

El principio de igualdad implica no sólo la igualdad en la norma sino la igualdad en su aplicación o ejecución. Siguiendo al Dr. Martín Risso Ferrand, cita constante en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en materia de igualdad: *"...si todas las personas son iguales ante la Ley, y en consecuencia deben recibir similar trato y similar protección en situaciones análogas, parece claro que cuando la situación de hecho es diversa, el tratamiento similar viola el principio en análisis..."*⁸

Entonces, el derecho fundamental de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, le impone al Estado (y a la FGN), el deber de adoptar instrumentos de política criminal que permitan acordar un trato diverso entre demandas ciudadanas de justicia distintas. Y esto por cuanto ni todos los delitos presentan la misma gravedad o relevancia, ni todas las víctimas ni los reclamantes de justicia se encuentran en la misma posición. Brindar idéntica atención a peticiones de justicia diferentes constituye un desconocimiento al derecho a la igualdad, generando una desigualdad real.

X. 3. Arts. 13 y 15 de la Ley N° 19.483 del 5 de enero de 2017: Ley de la Fiscalía General de la Nación (FGN).

⁸ Risso Ferrand, Martín. Derecho Constitucional tomo III (Montevideo: FCU), 88.



Art. 13: "A la Fiscalía General de la Nación le corresponde:

A) Fijar, diseñar y ejecutar la política pública de investigación y persecución penal de crímenes, delitos y faltas. (...)".

La FGN estableció como Misión de la institución, y al fijar los objetivos estratégicos 2015-2019 en el marco de la planificación estratégica "Construir un sistema de investigación y persecución penal eficiente para contribuir al diseño y ejecución de una política pública de seguridad".⁹

Art. 15. Instrucciones Generales.

"Las Instrucciones Generales son directrices de actuación destinadas al mejor funcionamiento del servicio y al cumplimiento de sus cometidos en todas las áreas de competencia de la Fiscalía General de la Nación y en particular en las tareas de investigación de los hechos punibles y su adecuada priorización (...).

Estas serán elaboradas por el Consejo Honorario de Instrucciones Generales adoptadas en forma preceptiva y vinculante por el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y comunicadas por escrito a cada uno de los fiscales y simultáneamente a la Asamblea General en aplicación del principio de unidad de acción y de conformidad con el principio de legalidad".

Las instrucciones generales constituyen herramientas prácticas de carácter general y abstracto que guían la intervención de los equipos fiscales en los casos concretos. Brindan un marco de actuación a los fiscales, en la definición de una política criminal como política pública de un Estado.

XI. Contenido

XI.1. Consideraciones previas

Ante la diversidad de hechos y situaciones que son puestas a diario en conocimiento de la Fiscalía, la política de priorización busca optimizar la respuesta a la totalidad de los hechos delictivos que conoce, organizándolos de acuerdo a criterios racionales y transparentes, brindando una atención diferencial basada en la equidad.

Los criterios de priorización no pueden ser utilizados como meros instrumentos de descongestión ni de selección de casos. La priorización no equivale a una extinción de la acción penal de los casos no priorizados, ni implica una renuncia al deber de investigar y sancionar las conductas delictivas. En efecto, los

⁹ <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/970/1/innova.front/mision-y-vision.html>



únicos casos en donde el fiscal puede decidir no iniciar o dar por terminada la investigación o persecución penal únicamente es en los casos regulados por los art. 98 y 100 del C.P.P.

A los efectos de la presente instrucción se clarifican los siguientes conceptos:

Política de gestión de la conflictividad. Política Criminal.

Alberto Binder¹⁰ enseña que la política de gestión de la conflictividad es una de las políticas básicas de un Estado moderno. El objetivo de esta política es permitir que la conflictividad se desarrolle dentro del marco social y de esa forma evitar que el abuso de poder y la violencia se conviertan en el modo de resolver los conflictos.

Dentro de esta política enmarca la "política criminal", la que define como el sector de la política de gestión de la conflictividad que organiza el uso de los instrumentos violentos del Estado para intervenir en la conflictividad, sobre la base de los objetivos y metas generales que aquella determine.

Priorizar.

La Real Academia Española la define como "Dar prioridad a algo", definiendo por su parte "Prioridad" como "Anterioridad en orden o en el tiempo de una cosa respecto de otra".

En este sentido, en la Directiva N° 0001 de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, "priorizar" es definida como la "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".

Al priorizar, se logra optimizar los recursos para obtener una distribución equitativa de las cargas laborales, considerando la especialización de los operadores. Este fenómeno, se ha denominado como "racionalización de la persecución penal" busca -mediante el uso adecuado de los recursos- el desarrollo de investigaciones y ejercicio de la acción penal más efectivos.

Priorización.

Mecanismo mediante el cual la Fiscalía General de la Nación define y aplica criterios para establecer un orden de prioridades en las investigaciones y judicialización de los casos que lleguen a su conocimiento. Se trata de una metodología de selección (adecuada) de casos prioritarios.

Se trata de una técnica de gestión estratégica de las cargas de trabajo que ingresan.

La priorización debe responder a los objetivos estratégicos trazados en la política criminal.

¹⁰ Binder, Alberto. Análisis político criminal. (Buenos Aires - Bogotá: Editorial Astrea), 159. 202.



Matriz de priorización.

Herramienta que permite la selección de opciones sobre la base de la ponderación y aplicación de criterios preestablecidos. Esta herramienta facilita el análisis de los casos, desglosando los criterios en los diferentes aspectos que deben examinar en cada uno de ellos.

XI. 2. Actividades de priorización.

La ponderación y aplicación de criterios está orientada al diseño e implementación de distintas actividades de priorización:

- Determinar el orden en el que se atenderán los casos que recibe la Fiscalía, dando prioridad a unos sobre otros.
- Asignar mayores recursos materiales y/o humanos para la investigación de determinados casos.
- Seleccionar el tipo de respuesta que ha de brindarse a ciertos casos según las circunstancias particulares de cada uno.
- Utilizar herramientas de análisis en contexto en el desarrollo de las investigaciones.

XI. 3. Etapas de la Priorización

Refiere a los diferentes momentos en los cuales debe realizarse la priorización.

Primera Etapa:

La primera etapa de la priorización será llevada a cabo por la Unidad de Depuración, Priorización y Asignación (DPA) respecto de los casos que llegan a conocimiento de la Fiscalía a través del SIPIPAU.

Comprende un momento de toma de decisión sobre la política de priorización establecida por el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, en la cual se prevé la manera de cómo serán focalizados los esfuerzos de la Fiscalía para combatir los diferentes fenómenos criminales en un tiempo anterior a la investigación concreta. Así por ejemplo, la Fiscalía puede decidir, en abstracto y de forma previa, que la respuesta a ciertos tipos de homicidios debe ser priorizada.

En aquellos casos, en que existan detenidos en flagrancia, esta aplicación de la política de priorización será realizada en primera instancia por los fiscales que reciban la comunicación en flagrancia; sin perjuicio de la toma de conocimiento por la DPA originada por el registro inmediato de la denuncia en el SIPIPAU.

Segunda Etapa:

Esta etapa está a cargo del Fiscal titular de cada Fiscalía.

Se refiere a la decisión de cómo distribuir los esfuerzos o recursos a casos concretos que ya fueron puestos en conocimiento del Fiscal.



Es el momento en cual intervienen los Fiscales asignados a la investigación distribuyendo sus esfuerzos investigativos y de judicialización sobre los hechos concretos que fueron puestos en su conocimiento. Esta tarea de priorización no es estática, va variando con el desarrollo de cada caso, pudiendo variar los recursos que se asignan a unos y otros atento a como los mismos van evolucionando.

XI. 4. Seguimiento y evaluación

La necesidad de evaluar la aplicación de la presente instrucción deriva de lo dispuesto por la Instrucción General N° 3 en su apartado 11.2 Etapa III, bajo la denominación "Monitoreo y evaluación".

La instancia de evaluación refiere a verificar si lo que se está realizando conduce efectivamente a los propósitos trazados por la política de priorización de manera efectiva y duradera.

Con los insumos de las evaluaciones realizadas respecto de la aplicación de los criterios establecidos, se pueden discutir los mismos y en caso de considerarlo necesario se pueden reformular, elaborando una nueva instrucción o modificando la presente.

XI. 5. Criterios de Priorización

La priorización como mecanismo de gestión estratégica de las cargas de trabajo requiere la ponderación y aplicación de los siguientes criterios primarios y secundarios:

Criterios primarios: estos criterios refieren a la gravedad del hecho y a las características de las personas afectadas por el mismo. Se basan en el análisis de las características del hecho, incluyendo allí el estudio de la importancia que tiene investigar el caso y llevarlo a juicio. Incluye asimismo la caracterización de los intervinientes en el hecho.

1. Características del hecho: al estudiar las características del hecho, debe analizarse la cantidad de víctimas afectadas y el grado de afectación de los derechos de esas víctimas. Debe estudiarse asimismo la forma de comisión, analizando si se cometió con armas, con abuso de autoridad, con abuso de las relaciones domésticas, etc.

Debe analizarse también la vinculación del hecho en cuestión con otros hechos de similares características (análisis en contexto).

Dentro del análisis de las características del hecho, debe considerarse también la legislación aplicable al caso, revisando así el grado de protección brindado por la ley penal a los derechos afectados, para lo cual puede tomarse como referencia la pena abstracta establecida para el tipo penal en cuestión.



Dentro del análisis de la legislación aplicable deben considerarse también las agravantes aplicables al caso. Finalmente, corresponde tener en cuenta la trascendencia de llevar el caso a juicio y evaluar la posibilidad -y conveniencia- de derivar el caso a mediación extraprocésal, aplicar una salida alternativa o resolverlo por aplicación del proceso abreviado.

2. Características de los intervinientes: al analizar las características de los intervinientes se debe considerar por un lado la víctima y por otro lado el victimario.

Respecto de la víctima se debe analizar si tiene relación previa con el agresor, si necesita protección especial y si se encuentra en condición de vulnerabilidad.

Respecto del victimario se debe considerar si pertenece o no a una organización criminal, se trata de un delincuente no ocasional, si se valió de la cooperación de inimputables y si en el hecho participó o colaboró algún funcionario público.

Criterio secundario: este criterio analiza la dificultad para avanzar en la investigación del caso, evaluando los elementos de prueba (evidencias) con que se cuenta hasta ese momento y la dificultad para obtener la evidencia restante.

3. Dificultad para investigar: se debe evaluar específicamente con qué evidencias es necesario contar para configurar el tipo penal y los obstáculos o causales de entorpecimiento para obtener aquellas que no se han podido recolectar hasta el momento.

Dentro de este criterio debe considerarse el tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho hasta el momento en que se realiza el análisis, ya que muchas veces el mayor tiempo determina una mayor dificultad para obtener la/s evidencia/s faltante/s.

Respecto de los aspectos a ponderar dentro de cada criterio, debe tenerse presente que buscan orientar su aplicación pero no son taxativos ni absolutos. Al momento de ponderar y aplicarlos se podrán tener en cuenta otros aspectos no detallados, que ayuden a determinar el nivel de impacto que tiene el caso respecto de ese criterio.

XI. 6. Ponderación y aplicación de los criterios.

Implica la aplicación y armonización al caso concreto de los criterios primarios y secundarios de forma articulada, valorando de esa forma las características del hecho, las características de los intervinientes en el mismo y la dificultad para desarrollar la investigación.

Al analizar las características del hecho, se determinará el impacto de ese fenómeno criminal según el derecho afectado y el grado de afectación.



Las características de los intervinientes permitirán analizar la vinculación existente entre víctima y victimario, la situación de vulnerabilidad o no de la víctima y las particularidades del indagado por el hecho. Al determinar la dificultad para desarrollar la investigación se debe ponderar la evidencia con que se cuenta, aquella evidencia que resta recolectar y los obstáculos para obtenerla.

La priorización es el resultado de la aplicación de estos criterios en forma conjunta, no limitándose a la aplicación aislada de los mismos.

Tanto los criterios primarios como secundarios son independientes entre sí.

Puede ocurrir que un caso sea catalogado como de alto impacto atendiendo a sus características pero no implica que deba ser catalogado de la misma forma considerando las características de los intervinientes.

Podría asimismo ocurrir que en aplicación de los criterios primarios (características del hecho y de los intervinientes) resulte un alto impacto del caso pero en aplicación del criterio secundario (dificultad para el desarrollo de la investigación) arroje un nivel bajo de priorización por no contar en el caso con elementos que permitan desarrollar la investigación.

En ningún caso la aplicación de un criterio anulará la aplicación de los restantes.

En aplicación de estos criterios se determinará la asignación de recursos humanos y materiales que se dispondrá para investigar y/o judicializar un caso.

El Fiscal deberá realizar un análisis comparativo y analizar los distintos casos que tiene para resolver y determinar de esa forma la forma en que priorizará el tratamiento de los mismos.

Esto no determina que algunos casos no sean investigados, sino que se establecerá una prelación en la investigación de los mismos.

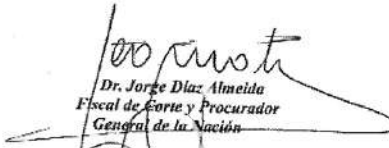
XII. Anexo.

MATRIZ DE PRIORIZACIÓN

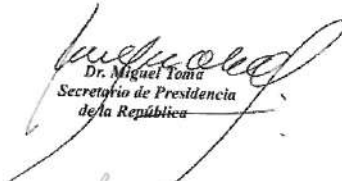
CRITERIOS	ELEMENTOS	ASPECTOS A PONDERAR
Características del hecho	Consecuencias	Número de víctimas.
		Grado de afectación de derechos de las víctimas.
	Forma de comisión	Modo de comisión: con armas, abuso de autoridad, de las relaciones domésticas, etc.
		Vinculación con otros hechos de similares características (análisis de contexto).
		Grado de protección brindado por el legislador (referencia:



del hecho	Legislación aplicable	(análisis de contexto).
		Grado de protección brindado por el legislador (referencia: pena abstracta del delito).
Características de los intervinientes	Víctima	Posibilidad de aplicar una salida alternativa al proceso penal.
		Posibilidad de aplicar el proceso abreviado.
		Condición de vulnerabilidad.
	Victimario	Necesidad de protección especial.
		Relación con el agresor.
		Pertenencia a una organización criminal.
Dificultad para desarrollar la investigación	Elementos probatorios	Delincuente no ocasional.
		Valerse de la cooperación de inimputable.
	Recursos disponibles	Participación o colaboración de funcionarios públicos.
		Evidencia existente (indicios, semiplena prueba,)
		Evidencia restante.
		Dificultad para obtener evidencia restante.
		Tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho.
		Análisis de recursos materiales y humanos disponibles para el desarrollo de la investigación.


 Dr. Jorge Díaz Almeida
 Fiscal de Corte y Procurador
 General de la Nación

 Dra. Dora Domenech
 Presidente de la Asociación de
 Magistrados Fiscales


 Dr. Miguel Toma
 Secretario de Presidencia
 de la República

 Dra. Alicia Denis
 Representante de ANONG



