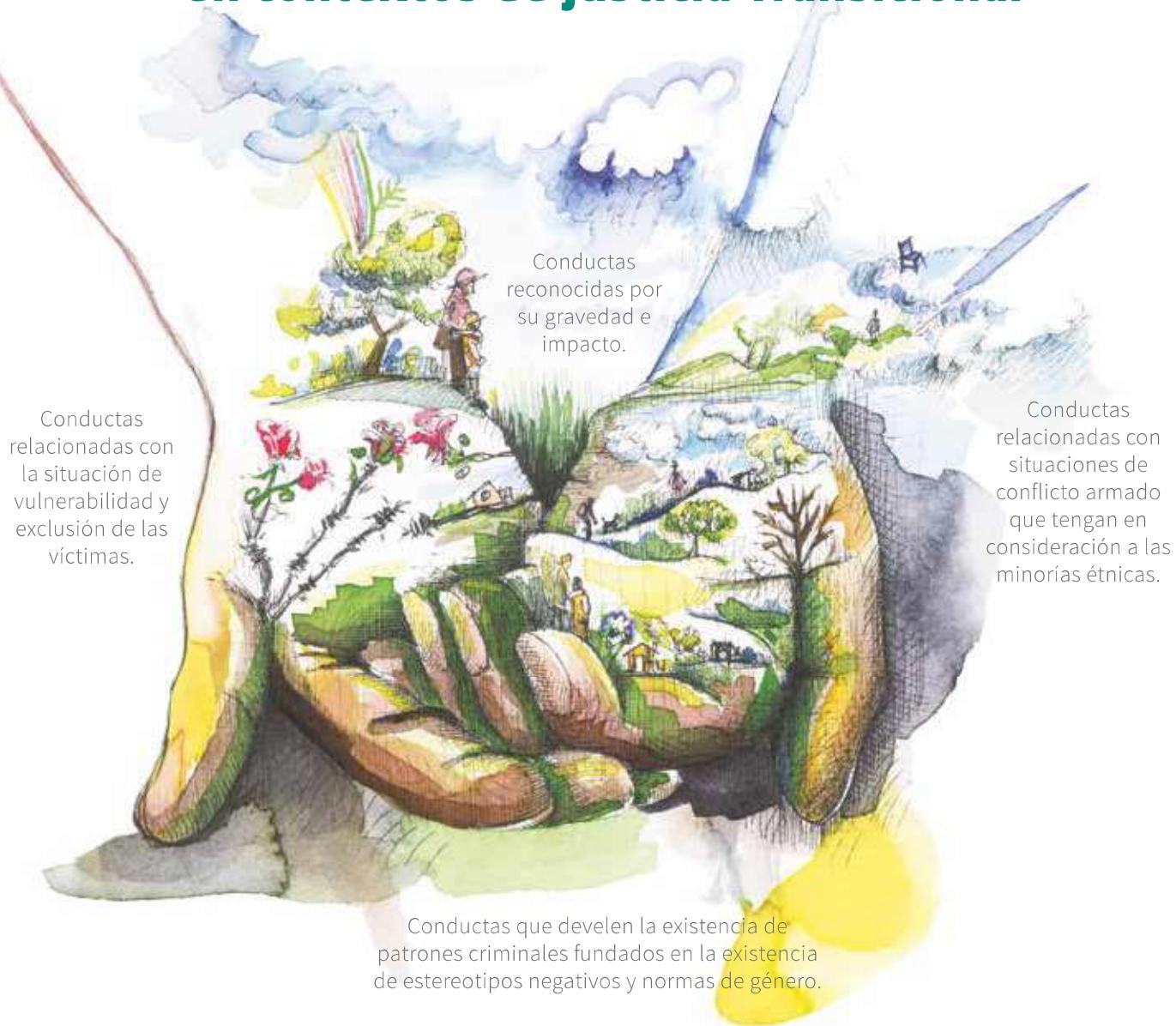


# Informe sobre criterios de selección y priorización en la investigación y judicialización en contextos de Justicia Transicional



LAWYERS WITHOUT BORDERS  
**AVOCATS SANS FRONTIERES**  
ABOGADOS SIN FRONTERAS  
Canada

2018

**Informe sobre criterios de selección y  
priorización en la investigación y judicialización  
en contextos de Justicia Transicional**



2018

© ASFC, 2018. Todos los derechos reservados.

Avocats sans frontières Canada

825, rue Saint-Joseph Est, bureau 230

Québec (Québec), G1K 3C8, Canada

Abogados sin fronteras Canadá en Colombia

Calle 33 #19–59 Piso 2 - Barrio Teusaquillo

Bogotá, Colombia

info.colombia@asfcnada.ca

www.asfcnada.ca

**Informe sobre criterios de selección y priorización  
en la investigación y judicialización en contextos de Justicia Transicional**

ISBN: 978-958-52018-0-4

Documento de trabajo elaborado por ASFC, por:

Hugo Fernando Saidiza Peñuela (Asesor Jurídico)

Laura Baron-Mendoza (Asesora Jurídica en Género)

Arnaud Cloutier

Jhoan Felipe López

Estefanía Vargas

Bajo la coordinación de:

Stelsie Angers

Jefa de Misión en Colombia

Karine Ruel

Abogada Senior para las Américas

Con el apoyo del equipo de ASFC Bogotá:

Isabel Boisvert-Chastenay

Andrés Felipe Peña

Paola Andrea Rojas Bermudez

Josefina Peña

Ivan Skafar

Marie Letourneau

Con la contribución en investigación por parte de la Clínica de Derecho  
de la Universidad de Laval y las estudiantes Alicia Pujol y Marie Prigent.

**Realización editorial y gráfica**

Cometa Global Cooperativa Multiactiva

www.cometa.coop

Diego Álvarez Campos

DIDACTIZACIÓN CAPÍTULOS 1 Y 4

Maria Teresa Ropain García

CORRECCIÓN DE ESTILO

Maria Cristina Rueda Traslaviña

Wilson Martínez Montoya

DISEÑO GRÁFICO, ILUSTRACIONES, MAPAS

Escalatina - Escalas humanas en vías de desarrollo

FOTOGRAFIAS

**Impresión**

José A. Impresores

Bogotá, Colombia

500 ejemplares

Este es un documento institucional, no está destinado a uso comercial ni a su venta. Se pueden hacer copias del documento para su difusión.  
Se permite su uso parcial o total siempre que se cite la fuente.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo del Ministerio de Asuntos Mundiales de Canadá. El contenido de la misma es responsabilidad  
exclusiva de Abogados sin fronteras Canadá y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista del Gobierno de Canadá.

# Contenido

## 1

### **Criterios para la selección y priorización de casos en el marco de la justicia transicional: una aproximación desde las víctimas.....11**

1.1	Contextualización y conceptualización: la justicia transicional como marco de la selección y priorización .....	11
1.1.1	Introducción .....	11
1.1.2	La paz y la justicia: entre tensiones y complementariedades .....	15
1.1.3	Criterios de selección y priorización: diferenciación conceptual, justificación y utilización en el marco de la justicia transicional .....	20
1.2	Justicia transicional desde las víctimas: la apuesta por un enfoque democrático y emancipador.....	29

## 2

### **Estudio comparado de experiencias internacionales de selección y priorización de casos en el marco de la justicia transicional.....41**

2.1.	Camboya: las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya (ECCC) .....	42
2.1.1	Contexto en Kampuchea Democrática .....	42
2.1.2	Creación de las Salas Especiales.....	43
2.1.3	Contenido de los criterios .....	44
2.1.4	Conclusiones.....	45
2.2.	Sierra Leona: el Tribunal Especial para Sierra Leona (SCSL).....	45
2.2.1	Contexto en Sierra Leona .....	45
2.2.2	Creación del Tribunal .....	46
2.2.3	Contenido de los criterios .....	47
2.2.4	Conclusiones.....	48

2.3. Mecanismos judiciales de selección y priorización a partir de la guerra en los Balcanes - Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia .....	48
2.3.1 Contexto en la ex Yugoslavia.....	48
2.3.2 Creación del Tribunal.....	48
2.3.3 Contenido de los criterios .....	49
2.3.4 Conclusiones.....	51
 2.4. Mecanismos judiciales de selección y priorización a partir de la guerra en los Balcanes - Salas Especiales de Crimen de Guerra en Bosnia-Herzegovina.....	52
2.4.1 Contexto en Bosnia-Herzegovina.....	52
2.4.2 Creación de un sistema judicial para los responsables de crímenes de guerra .....	52
2.4.3 Contenido de los criterios .....	53
2.4.4 Conclusión.....	55
 2.5. Ruanda: Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR).....	56
2.5.1 Contexto en Ruanda .....	56
2.5.2 Creación del Tribunal Internacional para Ruanda .....	56
2.5.3 Contenido de los criterios .....	57
2.5.4 Conclusión.....	58
 2.6. Corte Penal Internacional (CPI).....	59
2.6.1 Contexto de surgimiento de la CPI.....	59
2.6.2 Contenido de los criterios .....	59
2.6.3 Conclusiones.....	61
 <b>3 Experiencias previas de priorización de casos en el escenario nacional .....</b>	63
 <b>4 Criterios de selección y priorización en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) contemplado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).....</b>	75

4.1.	Contexto del Acuerdo Final de Paz .....	76
4.2.	Modelo de justicia transicional del Acuerdo Final de Paz .....	78
4.3.	Selección y priorización de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano.....	84
4.3.1.	Violencia basada en género y violencia sexual .....	84
4.3.2.	Violencia sexual en el conflicto armado colombiano.....	87
4.3.3.	Razones para la selección y priorización de delitos sexuales - violencia sexual.....	95
4.3.4.	Rol de la JEP en la superación de obstáculos para el acceso a la justicia de víctimas de VS y VBG en el conflicto armado colombiano.....	100
4.4.	Criterios de priorización propuestos desde Abogados sin fronteras Canadá para la Jurisdicción Especial para la Paz .....	103
<b>5</b>	<b>Conclusiones generales .....</b>	<b>119</b>

## **Lista de figuras**

Figura 1.	Mapa del desplazamiento forzado en Colombia 1985-2013 .....	32A
Figura 2.	Distribución política actual del área geográfica en la que se desarrolló la república maoísta denominada Kampuchea Democrática, entre el 17 de abril de 1975 y el 6 de enero de 1979 .....	44A
Figura 3.	Distribución política actual del área geográfica en la que se desarrollaron 11 años de violencia armada en Sierra Leona, entre 1990 y el 18 de enero de 2002.....	48A
Figura 4.	Distribución política actual del área geográfica en la que se desarrolló la guerra en los Balcanes, guerras sucesivas y concurrentes entre 1991 y 2001, que afectaron a las seis ex repúblicas de la Yugoslavia.....	48B
Figura 5.	Distribución política actual del área geográfica en la que se desarrolló la guerra de Bosnia-Herzegovina, entre el 6 de abril de 1992 y el 14 de diciembre de 1994 .....	56A
Figura 6.	Distribución política actual del área geográfica en la que se desarrolló el genocidio étnico de Ruanda, entre el 7 de abril y el 17 de julio de 1994 .....	58A

## **Resumen**

---

*Abogados sin fronteras Canadá* hace un análisis en relación con los criterios de selección y priorización en el contexto del sistema de justicia transicional colombiano. Utilizar criterios de selección y priorización de casos, en tanto estrategia de investigación penal, permite al Estado establecer un orden lógico y razonable en su atención y responder así con su obligación internacional de investigar, juzgar y sancionar violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Luego de una descripción de experiencias comparadas internacionales y locales previas sobre la materia, se proponen cuatro criterios de priorización que podrían generar la creación de un escenario adecuado para la garantía de los derechos de las víctimas en el proceso de transición hacia la paz.

**Palabras clave:** - justicia transicional - selección y priorización de casos - Estado Social de Derecho - derecho internacional - violencia basada en género - derechos de las víctimas - conflicto armado - .

## **Abstract**

---

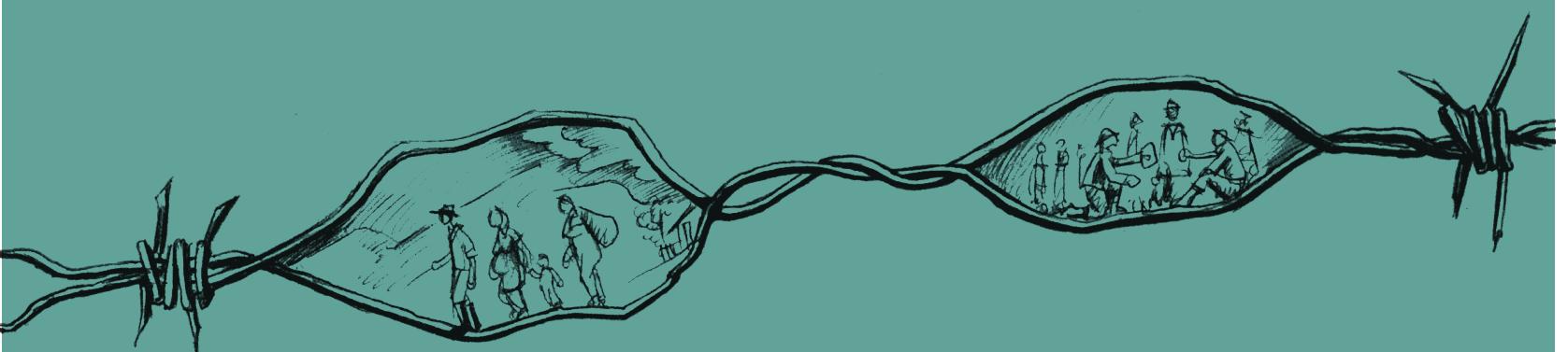
*This report elaborated by Lawyers without Borders Canada analyses the selection and prioritization criteria in the context of the Colombian transitional justice system. Using case selection and prioritization criteria as a strategy for criminal investigation allows the State to establish a logical and reasonable order regarding its attention to victims, and thus comply with its international obligation to investigate, prosecute and punish violations of human rights and international humanitarian law. After a description of compared experiences on the matter, both at the national and international level, four prioritization criteria that could generate the creation of an adequate scenario to guarantee victim's rights in the transition process towards peace are proposed.*

**Palabras clave:** - transitional justice - selection and prioritization of cases - Social State of Law - international law - gender based violence - victims' rights - armed conflict -.

## Abreviaciones, siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Agencia de la ONU para los Refugiados
AFRC	Armed Forces Revolutionary Council, en español Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (Sierra Leona)
AFRODES	Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados
ASFC	Abogados sin fronteras Canadá
BiH	Bosnia y Herzegovina
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CC.	Corte Constitucional
CEDAW, UN	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. En español Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o CETFDCM
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Colombia)
CGR	Contraloría General de la República (Colombia)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CID-UNAL	Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica (Colombia)
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CoIDH	Corte IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPI	Corte Penal Internacional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DeJuSticia	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECCC	Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, en español Salas Especiales en los Tribunales de Camboya
ETPIY	Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación (Colombia)
FRU	Frente Revolucionario Unido (Sierra Leona)
GTMH	Grupo de Trabajo de Memoria Histórica (Colombia)
HRW	Human Rights Watch
ICC-OTP	International Criminal Court Office of the Prosecutor

ICTJ	International Center for Transitional Justice, en español Centro Internacional para la Justicia Transicional
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda, en español Tribunal Penal Internacional para Ruanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, en español Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia
IDHR	Interministerial Delegation for Human Rights
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Colombia)
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz (Colombia)
LGTBI	(Lesbianas, Gays, Transgeneristas, Bisexuales e Intersexuales. respectivamente). Sigla que engloba a las personas con identidades de género u orientaciones sexuales diferentes a la heterosexual. La más común de las denominaciones es LGBTI, aunque en muchas ocasiones se pueden ver algunas otras variantes, como LGBTQ (Q=queer), LGBTP (P=pansexuales), LGBTA (A=asexuales), LGBTQIA o la más englobadora LGBT+, en donde el signo de la suma incluye a todos los que no están recogidos en las siglas anteriores.
MRND	Movimiento Republicano Nacional para la Democracia y el Desarrollo,(National Republican Movement for Democracy and Development) fue el partido político gobernante de Ruanda de 1975 a 1994 bajo el presidente Juvénal Habyarimana.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OEA	Organización de Estados Americanos
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, en español Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte, también denominada la Alianza Atlántica, en inglés: North Atlantic Treaty Organization, NATO
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Colombia)
RRI	Reforma Rural Integral (Colombia)
SCSL	Special Court for Sierra Leone, en español Tribunal Especial para Sierra Leona
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Colombia)
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (Colombia).
TPIR	Tribunal Penal Internacional para Ruanda
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (Colombia)
VBG	Violencia basada en género
VS	Violencia sexual



La terminación de la confrontación armada significará, en primer lugar, el fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto.

# 1

## Criterios para la selección y priorización de casos en el marco de la justicia transicional: una aproximación desde las víctimas

### 1.1 Contextualización y conceptualización: la justicia transicional como marco de la selección y priorización

#### 1.1.1 Introducción

El “**Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**” (en adelante Acuerdo Final) suscrito entre el gobierno nacional colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (en adelante FARC-EP), **establece en su introducción lo siguiente:**

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos acordado poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno.

La terminación de la confrontación armada significará, en primer lugar, el fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole, sin olvidar el amplio número de poblaciones que han sido afectadas de una u otra manera a lo largo y ancho del territorio, incluyendo mujeres, niños, niñas y adolescentes, comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras,

raizales y Rom, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, gremios económicos, entre otros. No queremos que haya una víctima más en Colombia (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, introducción, p. 4).

## Notas

1. Aunque resulta muy difícil establecer las cifras exactas de victimización derivadas del conflicto armado colombiano, es importante tener en cuenta lo dicho en el informe general del Grupo de Memoria Histórica “¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, del 2013”, según el cual, entre los años 1958 y 2012, se causó la muerte de 218,094 personas de las cuales el 81 por ciento equivalente a 177.307 eran población civil. Asimismo, se estimó que 27.023 personas fueron objeto de secuestro. Entre 1985 y 2012, se registraron 1.982 casos de masacres que costaron la vida a 11.751 personas, de igual manera, se registraron 25.007 víctimas de desaparición forzada y 1.754 víctimas de violencia sexual. Esta enorme victimización causó el desplazamiento forzado de 4.744.046 personas entre 1996 y 2012. Para una información general sobre estadísticas relativas al conflicto armado ver el siguiente link: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

El apartado anterior refleja el reto que supone enfrentar un legado de masivas vulneraciones a los derechos humanos, cometidas en el marco del conflicto armado, con la necesidad de que la sociedad colombiana transite hacia un escenario de paz en el que **no haya una víctima más.**

Es decir que

Aquellas sociedades que enfrentan un pasado marcado por la violencia y el terror, que buscan pasar esa página para transformar su presente y tener mejores expectativas de futuro, deben enfrentar ciertos dilemas, ciertas tensiones, como la que se verifica entre el derecho a la justicia y la consecución de la paz.

En este sentido, la complejidad y degradación del conflicto armado colombiano<sup>1</sup>, hicieron necesaria la aplicación de herramientas de la denominada **justicia transicional** para buscar la desmovilización de los grupos armados y la salida negociada del conflicto. A partir del 2005, se promulgó la ley 975 en el marco de la desmovilización de grupos paramilitares, normatividad que fue objeto de control constitucional en la Sentencia C-370 de 2006. Posteriormente, se promovió una reforma constitucional, Acto Legislativo 01 del 2012, el cual estableció el marco constitucional para la creación de **criterios de selección y priorización** en el ejercicio de la acción penal. En consecuencia, la ley 1592 del 2012 que reformó la 975, facultó a la Fiscalía General de la Nación para determinar criterios de **priorización** en la investigación penal. Tanto la ley 1592 como el Acto Legislativo 01 fueron objeto de control constitucional en las sentencias C-694 de 2015 y C-579 de 2013 respectivamente.

Recientemente, con los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y el grupo armado no estatal de las FARC-EP, se creó el **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición** (en adelante SIVJRN) mediante el Acto Legislativo 01 de 2017. Asimismo, se promulgó la Ley 1820 del 2016 sobre amnistías, indultos y tratamientos especiales. Tanto el Acto Legislativo como la Ley 1820 fueron objeto de control por parte de la Corte Constitucional en las sentencias C-674 del 2017 y C-007 de

2018 respectivamente. Adicionalmente, el Congreso de Colombia aprobó la Ley “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” 08 de 2017 Senado – 016 de 2017 Cámara, cuyo control previo de constitucionalidad lo resolvió la Corte en sentencia C-080 del 2018<sup>2</sup>.

Este complejo entramado legislativo y jurisprudencial establece el marco jurídico y analítico en el cual se instauran los contornos del concepto de **justicia transicional** y del marco de aplicación de los **criterios de selección y priorización** en el contexto colombiano. En este sentido, uno de los debates jurídicos que ha surgido en la discusión de esta normatividad giró en torno a la interpretación de la obligación derivada del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH), según la cual, **los Estados deben investigar, juzgar y sancionar todas las graves violaciones a los derechos humanos.** Esta obligación trasciende las fronteras nacionales y, en caso de no ser cumplida, podría activar la jurisdicción de cortes internacionales como la Corte Penal Internacional (en adelante CPI) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante ColDH).

La Corte Constitucional (en adelante CC), ha reconocido que el deber de investigar, juzgar y sancionar las conductas más lesivas para la dignidad humana es un pilar fundamental y eje definitorio de la Constitución, esto es, un elemento inescindible de la identidad política adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579; 2018, Sentencia C-007). En principio, este deber fue percibido como un “obstáculo o, al menos, un desafío para la materialización de un acuerdo de paz, dado que los participantes directos en las hostilidades rehusarían una negociación que tenga como único resultado un castigo particularmente severo” (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, pár. 126, p. 58). Adicionalmente, **los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y no repetición, imponen un estándar insoslayable sobre el cual debía centrarse la discusión de cualquier salida negociada al conflicto armado interno**<sup>3</sup>. La jurisprudencia de la Corte IDH no ha sido ajena a esta realidad:

Los Estados tienen el deber jurídico de atender los derechos de las víctimas y con la misma intensidad, la obligación de prevenir nuevos hechos de violencia y alcanzar la paz en un conflicto armado por los medios que estén a su alcance. La paz como producto de una negociación se ofrece como una alternativa moral y políticamente superior a la paz como producto del aniquilamiento del contrario. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos debe considerar a la paz como un derecho y al Estado como obligado a alcanzarla (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012, párrafo. 37).



### Recuerde

La Corte Constitucional ha reconocido que el deber de investigar, juzgar y sancionar las conductas más lesivas para la dignidad humana es un pilar fundamental y eje definitorio de la Constitución de 1991.



### Notas

<sup>2</sup> Cabe indicar que, al momento de redactar el presente documento, no se conocía la integridad del texto de la sentencia mencionada, sólo se publicó el Comunicado No. 32 del 15 de agosto del 2018, en el que se resaltan los puntos más importantes.

<sup>3</sup> Al respecto ver: Abogados sin fronteras Canadá. “Estudio de casos a la luz del principio de complementariedad del Estatuto de Roma. Mecanismos de impunidad en la justicia colombiana” (2016).

En este sentido, el máximo tribunal constitucional ha indicado que la *justicia transicional* tiene por objetivo esencial “solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades” (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, p. 160). En aras del cumplimiento de tan complejo objetivo, la Corte ha reconocido que los mecanismos de justicia transicional, tanto judiciales como extrajudiciales, deben cumplir con unos criterios específicos, a saber:

### Clave !

El Acuerdo de Paz establece mecanismos judiciales y extrajudiciales que posibilitan la transición pacífica y la reconciliación:

#### Judiciales:

- Jurisdicción Especial para la Paz: **JEP**

#### Extrajudiciales:

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: **CEV**
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas: **UBPD**.

- 1) el reconocimiento de las víctimas;
- 2) el restablecimiento de la confianza pública mediante la reafirmación de la relevancia de las normas que los perpetradores violaron;
- 3) la reconciliación y
- 4) el fortalecimiento de la democracia (Sentencia C-579, pp. 161-163)<sup>4</sup>.

La fórmula adoptada en el Acuerdo Final de paz se corresponde, al menos formalmente, con la concreción de dichos criterios, pues busca *equilibrar la paz y la justicia, de manera que se posibilite la transición pacífica y la reconciliación*. Lo anterior, a través de la creación de mecanismos judiciales como la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) y mecanismos extrajudiciales como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (en adelante CEV); la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (en adelante UBPD); los mecanismos de reparación y las medidas de no repetición (Ver Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, punto 5)<sup>5</sup>.

### Notas

<sup>4</sup> Estos criterios serán desarrollados a lo largo del documento.

<sup>5</sup> Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos.

*El máximo tribunal constitucional ha indicado que la justicia transicional tiene por objetivo esencial “solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades”*

No obstante, como lo ha venido analizando la CC, la concreción de esos equilibrios no es para nada sencilla. Las tensiones y dilemas que se presentan en un contexto de justicia transicional, en particular, la relación

entre los valores y derechos de la paz y la justicia y, en virtud de estos, las tensiones entre el desarme/reincorporación de los grupos armados no estatales y salvaguardar pilares fundamentales de la Constitución, genera amplias divergencias en la sociedad.

### 1.1.2 La paz y la justicia: entre tensiones y complementariedades

En reciente jurisprudencia, la CC examinó los valores de la *justicia* y la *paz*, identificando su alcance e importancia constitucional. En este sentido, indicó que la paz es “fundamento del orden político y jurídico” de tal manera que irradia toda la normatividad con manifestaciones concretas en distintos apartes de la Carta Política (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 103, p. 51). No obstante su importancia, no se trata de un valor absoluto pues en ciertas condiciones exige su “ponderación con otros valores de rango constitucional, *como los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos*” (párr. 106, p. 52)<sup>6</sup>.

**La justicia se reconoce también como fundamento y fin esencial del Estado**, así como, “derecho fundamental de las víctimas, cuyo correlato principal se encuentra en la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario” (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 108, p. 53). No obstante, como lo resalta la Corte, hay varios tipos de comprensión sobre lo que significa la justicia.



#### Recuerde

La Corte Constitucional reconoce la justicia como fundamento y fin esencial del Estado, al igual que como un derecho fundamental de las víctimas.

#### Notas

<sup>6</sup> Negrilla en el original.

<sup>7</sup> Tomado de: Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 111, p. 54. Los resultados no están en el original.

#### Algunos tipos de justicia

**La justicia retributiva** hace referencia al castigo que corresponde a un crimen, o a la consecuencia negativa que el derecho imputa a un hecho que considera lesivo, bajo el supuesto de que el daño y el castigo son equiparables.

**La justicia distributiva** se refiere a la forma en que los bienes son repartidos en el interior de una sociedad; la justicia formal se cifra en la aplicación igual de la ley.

**La justicia formal** se cifra en la aplicación igual de la ley.

**La justicia restaurativa** en la reconstrucción del tejido social para el goce efectivo de los derechos.

Junto a estas dimensiones, en el orden colombiano, conviven las concepciones diversas de la justicia, construidas desde los pueblos indígenas, las comunidades negras, raizales, palenqueras y rom, entre otras<sup>7</sup>.

Pese a la importancia e identidad constitucional que tienen los valores de la paz y de la justicia en el ordenamiento jurídico colombiano, es común que en contextos de transición de un régimen dictatorial a uno democrático (o, en síntesis, de la dictadura a la democracia); o del paso de un momento de conflicto armado a uno de paz (Uprimny et al., 2006, p. 13), estos valores, a primera vista, entren en contradicciones insuperables y deban ponderarse. No obstante, la Corte Constitucional colombiana avanzó hacia un paradigma de interpretación en el cual **la paz y la justicia, “en tanto fines y fundamentos de la democracia, de los derechos y de la Constitución misma, se fortalecen mutuamente antes que excluirse”** (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 114, p. 54).

La “*aparente tensión irresoluble*” (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 124, p. 57) entre justicia y paz se basa en un entendimiento exclusivo de la justicia como *retribución*, esto es, como la aplicación de una sanción punitiva, de un castigo penal, a quien cometa un hecho delictivo, sin que se entre a considerar otro tipo de concepciones sobre la justicia. Así las cosas, se omite el carácter *restaurativo* de la misma, el cual tiene por finalidad reconstruir el tejido social para el goce efectivo de los derechos que se han desconocido en el marco del conflicto armado. La concepción retributiva de la justicia se afianza en las normas internas del derecho penal, pero se relaciona también con las obligaciones internacionales en materia del DIDH, el Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) y el Derecho Penal Internacional (en adelante DPI), que permiten el castigo directo a los responsables de las más graves violaciones a los derechos humanos y de las graves infracciones al DIH (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, parr. 125, p. 58). No obstante, **esta concepción de la justicia es solo una entre diversas opciones que tienen los Estados para garantizar no solo la sanción, sino también la posibilidad de reconciliación, restauración del tejido social y reconocimiento del otro en la deliberación pública y democrática.**

Si bien en los procesos de transición coexisten elementos de justicia retributiva, **no puede dejarse de lado que la justicia transicional representa un paradigma que, en esencia, pretende superar el ideal retributivo como única aproximación a la sanción.** El máximo tribunal de justicia constitucional colombiano ha indicado al respecto que:

En razón de la diversidad de fundamentos conceptuales, la justicia transicional busca superar la idea del castigo o de la retribución del victimario como única vía para lograr la realización de justicia; por el contrario, en este escenario se busca destacar la importancia de la reconciliación entre la víctima y el victimario, con particular atención al daño causado a la víctima y a la sociedad, y en la que aquella,



### Recuerde

La tensión entre justicia y paz se basa en un entendimiento exclusivo de la justicia como *retribución*, esto es, como la aplicación de una sanción punitiva, omitiendo el carácter *restaurativo* de la misma, el cual tiene por finalidad reconstruir el tejido social para el goce efectivo de los derechos.

por lo mismo, tiene que intervenir dentro del proceso y el resultado restaurativo para asegurar la paz social; todo esto, sin dejar de lado la reincorporación del infractor a la comunidad a fin de restablecer los lazos sociales quebrantados por el delito, “replanteando el concepto de castigo retributivo que no en todas las ocasiones resulta efectivo para el restablecimiento de la convivencia social pacífica” (Colombia, Corte Constitucional, 2014, Sentencia C-577, p.107).

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha enfatizado en que la reconstrucción de la democracia y del Estado de derecho es un fin que persigue la justicia transicional (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Sentencia C-379). En este sentido, ha relivado el papel que cumple la **reconciliación** como condición de posibilidad para la existencia del Estado de derecho y como presupuesto necesario para el reconocimiento mutuo de las partes antes enfrentadas (Colombia, Corte Constitucional, 2014, Sentencia C-577; 2016, Sentencia C-379). **La Corporación, también ha indicado que la democracia sólo es viable en el marco de la convivencia pacífica, y ha sostenido que la reconciliación es esencial para la reconstrucción de los lazos sociales rotos y para la vigencia de los derechos humanos** (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007)<sup>8</sup>.

Ahora bien, **para la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, se requieren reformas estructurales, políticas y sociales inclusivas** que permitan a la ciudadanía una mejor calidad de vida a través del goce pleno de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, esto es, lo que se conoce como paz positiva en oposición a la paz negativa que alude a una simple ausencia de armas según el politólogo noruego Johan Galtung. En aras del cumplimiento de este complejo objetivo, la Corte ha subrayado la importancia de:

... desarrollar unos criterios especiales (...) [como]:

**1. El reconocimiento de las víctimas**, advirtiéndose que los horrores del pasado deben ser enfrentados con mecanismos concretos, cuyo objetivo primordial sea la satisfacción de los **derechos de las víctimas (verdad, justicia, reparación, dignificación) y la garantía de no repetición de las atrocidades (Estado de derecho, reforma institucional, reconciliación democrática, deliberación pública)**.

**2. El restablecimiento de la confianza pública mediante la reaffirmación de la relevancia de las normas que los perpetradores violaron**, en este sentido, el Consejo de Seguridad ha señalado la necesidad de fortalecer el Estado de derecho en situaciones de conflicto.

**3. La reconciliación**, que implica la superación de las violentas divisiones sociales, se refiere tanto al logro exitoso del imperio de la ley

### Clave !

Para consolidar el Estado de derecho, la Corte Constitucional ha subrayado los siguientes criterios:

1. El reconocimiento de las víctimas.
2. El restablecimiento de la confianza pública.
3. La reconciliación.
4. El fortalecimiento de la democracia.

### Notas

<sup>8</sup> Allí se citan decisiones como la C-577 de 2014. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez y C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

como a la creación o recuperación de un nivel de confianza social, de solidaridad que fomente una cultura política democrática que le permita a las personas superar esas horrendas experiencias de pérdida, violencia, injusticia, duelo y odio, y que se sientan capaces de convivir nuevamente unos con otros. En este sentido, los procesos de justicia transicional deben mirar hacia atrás y hacia delante con el objeto de realizar un ajuste de cuentas sobre el pasado, pero también permitir la reconciliación hacia el futuro.

**4. El fortalecimiento de la democracia**, mediante el afianzamiento de los procesos de participación política y deliberación pública, así como, de las garantías de seguridad que permitan a los ciudadanos participar en la veeduría y control de las instituciones en aras del bien común (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, pp. 160-163; 2015, Sentencia C-694, pp. 145-148).

Lo anterior supone una profunda transformación social ligada al proceso de transición, la cual debe hacerse a través de esfuerzos coordinados que tengan como “elemento básico la implementación de cambios políticos que permitan la transición con un componente público participativo” (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Sentencia C-379; 2011, Sentencia C-771; 2015, Sentencia C-694). Ahora bien, los especialistas en la materia y las experiencias históricas señalan que **los procesos transicionales deben atender a las particularidades contextuales**, geográficas e históricas, y a la necesidad de hacerlos adecuados a distintos fenómenos sociales y culturales en que surge la violencia en la sociedad concreta en la que se aplican (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 120. pp. 56-57). De manera que, no es posible simplemente replicar otros ejercicios de transición a la realidad colombiana, sino que, **a partir del contexto y las particularidades del conflicto interno colombiano, se debe avanzar en la construcción de las herramientas propias que permitan la consolidación de un escenario de paz y reconciliación.**



## Notas

<sup>9</sup> Para una definición similar ver: Informe del Secretario General «El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos» (S/2004/616) Párr. 8. Aceptada a su vez por la Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013 punto 6.1.1 “Concepto y alcance”. Allí se indicó: “El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas define la justicia transicional como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”.

La CC ha establecido **el contenido de la justicia transicional como**

... un conjunto amplio de procesos y mecanismos, judiciales y no judiciales, de carácter excepcional y transitorio, que responden a largos períodos de violencia generalizada, en los que se han cometido constantes violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Los propósitos de la justicia transicional son: (i) responder a la violencia generalizada y, por ende, asegurar el derecho a la paz; (ii) garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos; (iii) fortalecer al Estado de derecho y a la democracia; y (iv) promover la reconciliación social (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 118, pp. 55-56)<sup>9</sup>.

Concretizar este equilibrio supone un inmenso desafío para las sociedades en períodos de transición pues, como lo sugiere la experiencia histórica y comparada, existen falencias insalvables a todo proceso de transición, por lo que conviene mantener un principio de realidad frente a las expectativas legítimas de las víctimas y, de la sociedad en general, sobre la garantía de sus derechos. En tal virtud, conviene señalar que **los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y a las garantías de no repetición, tienen un alcance y comprensión complejos, pues presentan relaciones de interdependencia entre sí —y con otros derechos y principios— que los hace entrar en colisión y, en tal caso, ser susceptibles de ejercicios de ponderación.** En esa medida, el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH implica, en principio, que el Estado despliegue todo su aparato persecutor y represivo en aras de contrarrestar el fenómeno delictivo en todas sus manifestaciones.

No obstante, la Corte Constitucional ha reconocido en variada jurisprudencia<sup>10</sup> que

... en contextos en los que se pretende poner fin a la violación masiva de derechos humanos, tal como ocurre en los períodos de transición producidos en el marco de un conflicto armado interno, este deber [de investigación, juzgamiento y sanción] puede flexibilizarse, cuando, como contrapartida, se persigue una ganancia efectiva en términos de consecución de la paz, de la verdad, de la reparación a las víctimas, y de la obtención de garantías de no repetición, y cuando se preserva el mínimo irreductible de este deber, referido a la investigación, juzgamiento y sanción de los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos. Esto comprende, entre otras cosas, el deber de orden normativo de criminalizar las conductas más graves y lesivas para la organización social y política, y un deber de orden operativo de imponer una sanción efectiva a quienes realicen tales conductas (Colombia, Corte Constitucional, 2017, Sentencia C-674, p. 283)<sup>11</sup>.

Para la Corte, la *justicia transicional* desarrolla el principio de investigación, juzgamiento y sanción en situaciones de violaciones masivas a los derechos humanos en las cuales la utilización de mecanismos ordinarios puede obstaculizar la salvaguarda de la Constitución (2013, Sentencia C-579). Por tal razón, **la justicia transicional debe adoptar una perspectiva holística (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2012), es decir, integral, que favorezca la articulación de una serie de medidas de carácter judicial y extrajudicial, para el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento de los daños y la búsqueda de la verdad.** Sumado a lo anterior, la adopción de una serie de medidas

## Notas

<sup>10</sup> Colombia, Corte Constitucional, 2006, Sentencia C-370, varios Magistrados y Magistradas ponentes y 2017, Sentencia C-674, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, entre otras decisiones.

<sup>11</sup> En sentencia C-370 de 2006, por ejemplo, se concluyó que en los escenarios de transición resulta constitucionalmente admisible flexibilizar los estándares regulares de la justicia como principio, valor y derecho, pero solo en cuanto esto se traduzca en la consecución efectiva de otros bienes jurídicos a los que apuntan los sistemas transicionales, como la paz, la verdad y la reparación a las víctimas, y en la medida en que el relajamiento en los estándares anteriores no implique una restricción desproporcionada.



## Recuerde

Los criterios de selección y priorización son parte de una estrategia integral de investigación y judicialización, encaminada a hacer posibles los fines y objetivos de la justicia transicional.



## Notas

**12** En el informe del 2004, el Secretario General de las Naciones Unidas refiriéndose a la noción de “justicia de transición” sostuvo que esta abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos [agrega] pueden ser judiciales o extrajudiciales, y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos (Naciones Unidas, 2004, párr. 8). Ver también: Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C- 579, p. 166; y 2015, Sentencia C-694, p. 151.

administrativas tendientes a reformar y depurar las instituciones públicas se torna crucial, tal y como lo ha reconocido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011, párr. 4)<sup>12</sup>.

Ahora bien, respecto del enjuiciamiento de personas señaladas de la comisión de delitos en el marco del conflicto armado, se ha venido adelantando en Colombia otro debate jurídico acerca de la posibilidad de **integrar estrategias de investigación que permitan seleccionar y priorizar casos para atender de una manera razonable las demandas de justicia de las víctimas en el marco de la justicia transicional**. A continuación, se aborda este debate.

### 1.1.3 Criterios de selección y priorización: diferenciación conceptual, justificación y utilización en el marco de la justicia transicional

El análisis comparado con otras experiencias de tribunales nacionales e internacionales establecidos para conocer los delitos constitutivos de crímenes internacionales, ha posibilitado que la Corte Constitucional reconozca, a través de su jurisprudencia (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579), el consenso existente respecto a la necesidad de **focalizar la investigación penal mediante la selección y priorización de casos en cabeza de los máximos responsables de los crímenes más graves**. Esto por cuanto la realidad del universo de víctimas, la gran cantidad de potenciales casos y de los responsables de las atrocidades, los patrones de sistematicidad y la dispersión geográfica, territorial y temporal de los acontecimientos, hace de estos casos fenómenos criminales muy complejos de resolver, lo cual termina desbordando la ya limitada respuesta que puede dar la institucionalidad penal, sobre todo en aquellos países que atraviesan por un extendido proceso de victimización.

El caso colombiano es, sin lugar a dudas, un ejemplo de un extendido proceso de victimización. **En el país existen al menos ocho (8) millones de víctimas de delitos graves como desplazamiento forzado, homicidio, violencia sexual, desaparición forzada, secuestro, reclutamiento ilegal de menores de edad, entre otras conductas relacionadas con el conflicto.**

#### « A título de ejemplo:

Se estima que el 14 por ciento del total de la población colombiana ha sufrido el flagelo del desplazamiento forzado. Las cifras oficiales sobre este delito indican que 7.087.897 millones de personas han sido obligadas a dejar sus hogares y pertenencias y ubicarse en las grandes ciudades a causa del conflicto armado (Colombia, 2018, agosto, Registro Único de Víctimas, en línea).

Al igual que otros delitos, el desplazamiento forzado ha afectado diferencial y desproporcionadamente a los grupos más vulnerables de la población, como las comunidades étnicas, rurales, niños y niñas, mujeres y grupos con identidades sexuales diversas.

En este orden de ideas, tanto a nivel local como en las experiencias comparadas, se han evidenciado las limitaciones del sistema de justicia penal “ordinario” para investigar, judicializar y sancionar **todos** los delitos y a **todos** los responsables en contextos de transición. Entre otras cosas, porque **el sistema penal está concebido, desde su génesis, para enfrentar la criminalidad individual, no así la colectiva, como es el caso del fenómeno del desplazamiento forzado por suministrar tan solo un ejemplo.** La CC no ha sido ajena a esta realidad, pues ha reconocido que “[l]a posibilidad de centrar la investigación penal en una serie de casos partió de la imposibilidad de tener una estrategia maximalista de investigación que proceda judicialmente contra todos los sospechosos” (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, p. 306)<sup>13</sup>.

De tal manera que **la imposibilidad material de que todos los delitos sean resueltos por el sistema de justicia penal ordinario, ha conllevado al establecimiento de criterios de selección y priorización como parte de una estrategia integral de investigación y judicialización,** encaminada a efectivizar los recursos disponibles y a hacer posibles los fines y objetivos de la justicia transicional, en particular, la exigibilidad de los derechos de las víctimas reconocidos constitucional e internacionalmente. Lo anterior, a través del cambio y mejora en el enfoque de investigación penal que permita develar los contextos y patrones en que ocurrieron los crímenes.

Hay que advertir que “[e]l proceso penal en el marco de un contexto transicional debe atender a otros esquemas, pues el tradicional **caso a caso** puede sacrificar verdad y [garantías de] no repetición ante atrocidades que se han cometido bajo determinados patrones —crímenes de sistema— (...)” (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párr. 383, pp. 154) de tal suerte que **la metodología caso a caso, que se enfoca en los crímenes individuales, pierde de vista el marco completo que sirve de sustento al fenómeno criminal masivo y sistemático.** Ahora bien, es necesario advertir que, debido al volumen de delitos que los sistemas penales no logran castigar, opera en estos una selectividad de hecho, que tiende a generar en la percepción ciudadana un descrédito en la justicia<sup>14</sup>.

En razón de lo anterior, **una política criminal razonable que establezca criterios de selección y priorización claros, transparentes, públicos y de obligatorio cumplimiento, resulta más favorable** a que esta sea producto del capricho o arbitrio de los operadores de justicia quienes, producto de la urgencia y presiones del momento, puedan encarar su labor de manera descontrolada.

## Notas

**13** Punto 8.2.2. La posibilidad de centrar la investigación penal. La Corte Constitucional hace suyas las palabras de la Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes, donde se indicó:

Existe hoy un consenso internacional al respecto: Como lo ha advertido la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos “cuando han sido miles de personas las que han participado en la comisión sistemática de crímenes, es imposible proceder judicialmente contra todos” (Subrayado del original).

**14** Ejemplo de esto es lo sucedido con la ley 975 del 2005, más conocida como ley de justicia y paz, a través de la cual se desmovilizaron un alto número de paramilitares, lo cual significó una elevada carga de trabajo que desbordó las capacidades de la Fiscalía. En consecuencia, se generaron unos resultados bastante precarios en términos de judicialización de los responsables de crímenes atroces y en la garantía de los derechos de las víctimas. Sobre este punto volveremos en el capítulo 3 del presente documento.

La literatura especializada ha indicado que:

"Los criterios formales pueden ser una herramienta esencial para una priorización más racional y coherente de los crímenes. Pueden ayudar a los servicios de la fiscalía en la asignación y clasificación de los casos para saber cuáles van primero a juicio. Los criterios pueden servir al interés fundamental de un tratamiento igualitario de todos los casos abiertos. La práctica de la priorización de casos no requiere necesariamente la de selección de otros casos, de ahí la distinción entre selección y priorización. Cuando se hacen públicos, los criterios también pueden ayudar a explicar las decisiones sobre la priorización del caso a las partes interesadas en el proceso" (Bergsmo, 2010, p. 9).

Más adelante indicó que:

"En los conflictos que involucran atrocidades masivas, hay demasiada evidencia de demasiados crímenes. En tales situaciones, los fiscales ven los delitos que merecen ser procesados dondequiera que miren. Es por eso que los fiscales sienten que deben mostrar resultados tan pronto como sea posible después del establecimiento de la jurisdicción, incluso si el acusado seleccionado es solo uno de los muchos perpetradores de bajo nivel. Perciben una presión para comenzar los procedimientos, con sus plazos y requisitos de trabajo. Tomarse el tiempo para desarrollar primero una estrategia, un plan general de trabajo y planes específicos de preparación de casos se puede descartar fácilmente como una demora en la metodología, en lugar de continuar con el trabajo. "Comencemos y seamos guiados por la evidencia en la dirección que nos lleva" es una excusa común para enfocarse en la conducta de los perpetradores de bajo nivel. Los criterios para la selección y priorización de casos pueden ser una herramienta que modifique esta tendencia de selección aleatoria de casos. (...) La selección de casos y la priorización por criterios racionales, claros y públicos es preferible a la selección por interferencia política (ya sea directa o por uso del presupuesto)" (p. 12)<sup>15</sup>.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional también ha sido consciente en que "[...]a forma de seleccionar y priorizar los casos puede afectar sustancialmente la forma en que los procesos judiciales son recibidos por las víctimas. También puede influenciar la legitimidad que da a los procesos la comunidad internacional" (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, p. 308). En tal sentido, **la elaboración de criterios claros, razonables y proporcionales, en el marco de un procedimiento público transparente, de cara a las víctimas y que garantice su participación, se constituye en un primer paso para cimentar la confianza en un proceso de justicia transicional.**

## Notas

<sup>15</sup> Traducción libre del original en inglés de: Abogados sin fronteras.

En todo caso, deberán ser objeto de especial atención aquellas causas penales que no sean seleccionadas, para asegurar su integración con otros mecanismos, medidas o componentes de la justicia transicional, así como la justicia ordinaria según sea el caso. De allí la importancia de que los mecanismos contemplados sean complementarios, integrales y funcionen en una lógica de sistema, tal y como lo prevé el Acuerdo Final de Paz.

En consideración con lo anterior, la Corte Constitucional, al analizar el Acto Legislativo 01 de 2012, fijó una serie de parámetros de interpretación que armonizan la selección y priorización de casos con el principio esencial que impone al Estado el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, en el siguiente sentido:

(i) transparencia del proceso de selección y priorización; (ii) una investigación seria, imparcial, efectiva, cumplida en un plazo razonable y con su participación; (iii) la existencia de un recurso para impugnar la decisión sobre la selección y priorización de su caso; (iv) asesoría especializada; (v) el derecho a la verdad, de modo que cuando un caso no haya sido seleccionado o priorizado, se garantice a través de mecanismos judiciales no penales y extrajudiciales; (vi) el derecho a la reparación integral y; (vii) el derecho a conocer dónde se encuentran los restos de sus familiares (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, p. 361)<sup>16</sup>.

Para la Corte Constitucional, el enfoque investigativo y sancionatorio centrado en la selección y priorización de casos, es una *limitación* del principio general de investigar y juzgar adecuadamente todas las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH. Este enfoque no sustituye el pilar fundamental de la Carta Política de 1991, sino que lo matiza, respondiendo con esto a un fin legítimo de finiquitar un conflicto armado de décadas. En este sentido, **establecer mecanismos que permitan obtener una rápida protección judicial de los derechos conculcados en medio del conflicto armado, requiere de una estrategia de investigación y juzgamiento especial**, toda vez que, como ya se indicó, la investigación caso a caso de graves violaciones a los derechos humanos puede derivar en una situación generalizada de impunidad *de facto* (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, p. 361).

## ■ La selección

Ahora bien, durante su mandato como Relator Especial de Naciones Unidas, Pablo de Greiff expresó que es “preciso establecer una clara distin-

### Notas

**16** Punto 8.4.2. Salvaguarda de los derechos de las víctimas. En esta Sentencia la Corte indicó que:

“Una de las consecuencias del pilar de garantía que permea todas las demás, es el aseguramiento sin discriminación alguna del pleno y libre ejercicio de esos derechos, la cual no puede cumplirse si el proceso no es transparente, pues a menudo la falta de transparencia genera discriminaciones arbitrarias que afectan sensiblemente los derechos. En este sentido, el Marco Jurídico para la Paz constituye un importante avance en cuanto delega en la ley estatutaria la determinación de los eventos en los cuales se seleccionan y priorizan, aportando unas reglas básicas. Sin embargo, poco se logra con esta determinación si el proceso de selección y priorización se termina realizando de manera discrecional, por lo cual es necesario garantizar la transparencia del proceso mediante medidas que faciliten su publicidad y control” (p. 363).

ción entre las estrategias de priorización y las aplicadas para la selección de casos” (Naciones Unidas, Asamblea General, 2014). Sobre la **selección** se ha indicado que esta sólo es compatible con escenarios de justicia transicional, de tal manera que no constituyen ejemplos de autoamnistías generales incompatibles con los estándares internacionales en materia de protección de los derechos humanos. Al contrario,

*...lo que pretende la selección de casos es constituir un equilibrio entre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y el deber estatal de investigar y sancionar los crímenes internacionales, con la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional.*

La **selección** constituye un filtro que permite “establecer si un determinado caso queda comprendido en una categoría especificada a los efectos de la investigación o el procesamiento” (Naciones Unidas, Asamblea General, 2014, párr. 27), de manera que, implica la renuncia a la acción penal (**Colombia, Jurisdicción Especial para la Paz, 2018, párr. 17, p. 6**), evento en el cual, los casos no contemplados para ser llevados por el órgano de justicia, serán resueltos a través de otros mecanismos como las amnistías e indultos condicionados, en los cuales deben mantenerse las condiciones de verdad, reparación y garantías de no repetición para las víctimas.

En todo caso, como lo tiene dicho la Corte Constitucional, se debe contemplar la posibilidad de que las víctimas puedan apelar la decisión sobre la selección y priorización de su caso. Adicionalmente, sus derechos deben verse garantizados por otros mecanismos extrajudiciales complementarios al componente de justicia. **La selección busca, entonces, identificar los casos a ser investigados y adjudicados a un Tribunal de justicia determinado**, reconociendo que en la práctica es irrealizable juzgar y sancionar a todos los responsables de los crímenes cometidos durante el conflicto armado.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha indicado que, **a la hora de establecer los criterios de selección de los casos, se debe tener en cuenta la gravedad y representatividad del hecho**, en tal virtud, señaló algunos delitos que, por su connotada gravedad y representatividad, debían ser seleccionados y priorizados, a saber:

« Cuando se califiquen como delitos de lesa humanidad:

- Las ejecuciones extrajudiciales
- La tortura
- Las desapariciones forzadas
- La violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado
- El desplazamiento forzado
- El reclutamiento ilegal de menores
- El genocidio o crimen de guerra cometidos de manera sistemática (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, punto 9.9.4, p. 386).

## Notas

<sup>17</sup> Para la Corte Constitucional, existen una serie de conductas especialmente graves cuya comisión debe ser imputada de manera prioritaria a los máximos responsables, pues constituyen violaciones generalizadas a los derechos humanos frente a los cuales el Estado debe adoptar decisiones firmes, en tanto han afectado por muchos años a los Colombianos como consecuencia del conflicto armado: (i) Selección y priorización de la investigación de aquellas graves violaciones a los derechos humanos que han sido reconocidas por la comunidad internacional y que hayan sido cometidas de manera sistemática, como la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra según el caso. (ii) Selección y priorización de los delitos que impliquen violencia sexual o física contra las mujeres como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra según el caso. (iii) Seleccionar y priorizar el desplazamiento forzado como crimen de lesa humanidad o de guerra según el caso. (iv) Seleccionar y priorizar los delitos contra los menores de edad cometidos de manera sistemática y en especial el reclutamiento forzado como crimen de guerra. Ver: Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579.

En sentido similar, el Informe intermedio de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional sobre Colombia de noviembre del 2012, resaltó la necesidad de establecer prioridades en la investigación. Allí señala que **se debe poner especial atención a la investigación y juzgamiento de la promoción y la expansión de grupos paramilitares, el desplazamiento forzado, los crímenes sexuales y, los casos de ejecuciones extrajudiciales (Corte Penal Internacional, Fiscalía, 2012)**<sup>17</sup>.

## ■ La priorización

Ahora bien, respecto de la **priorización de casos, se ha indicado que esta es un instrumento de política criminal, cuyo empleo no se limita a escenarios de justicia transicional**. Esta herramienta refiere a una técnica de gestión racional de la carga de trabajo (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2015, cartilla 1), esto es, de las investigaciones, bajo la pretensión de “establecer un orden estratégico con arreglo al cual se investigan y enjuician los casos y las situaciones de violaciones y abusos” (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, citado en Colombia, JEP, 2018, párr. 16, p. 6). La Corte Constitucional ha avalado la adopción de criterios de priorización en el marco de la justicia transicional, por cuanto:

(i) la formulación de un criterio juega un papel muy importante en la comunicación y manejo de expectativas de la población, (ii) las prioridades iniciales y la dirección de las investigaciones tienen gran impacto en el desarrollo que haga la Fiscalía en el proceso, (iii) en un ambiente politizado el criterio para la priorización de los casos debe basarse en criterios profesionales y objetivos, fundados en la gravedad del crimen cometido, lo que dará legitimidad al proceso, (iv) reconsiderar y ajustar los criterios usados en el pasado no es una debilidad, si este cambio se hace como producto de un análisis profesional y

## Clave !

La priorización implica una técnica de investigación que apunte a: "(i) establecer el contexto donde opera una organización criminal; (ii) determinar la estructura y el funcionamiento de aquélla; y (iii) en determinadas circunstancias, explique la comisión serial de delitos cometidos por un determinado individuo contra un grupo poblacional específico (vgr. Delitos sexuales perpetrados contra menores de edad)".

objetivo, (v) absoluciones derivadas de la falta de evidencia pueden tener un impacto negativo en el alcance de la justicia y la sensación de abandono a ciertos grupos, (vi) el respeto al derecho a la igualdad, no implica una igualdad matemática, (vii) la legitimidad o confianza en la persecución penal se debe basar en la experiencia profesional y los estándares aplicados a la situación particular de un crimen internacional (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, pp. 308-309).

En este orden de ideas, el máximo órgano de la justicia constitucional colombiana dio vía libre a un nuevo modelo de persecución penal<sup>18</sup>, el cual está en consonancia con la compleja realidad del conflicto armado colombiano y la enorme victimización que ha conllevado. En su momento indicó la Corte que:

... la priorización constituye un instrumento de política criminal que racionaiza el acceso a la justicia mediante criterios transparentes, y que permite el ejercicio eficiente y eficaz de la investigación y sanción de los fenómenos delictivos complejos, especialmente en escenarios de transición, para enfocar el poder punitivo en los máximos responsables de los delitos más graves y representativos, y atendiendo a las limitaciones logísticas, presupuestales y de otros órdenes, para adelantar investigaciones serias, imparciales y en un plazo razonable, en escenarios de violación masiva y sistemática de derechos humanos. Propiamente no se trata de una renuncia del Estado al ejercicio de la acción penal, sino de una racionaización, porque *"desde el punto de vista teórico, la priorización es una técnica de gestión de la investigación criminal, que consiste en reagrupar casos individuales, de conformidad con patrones criminales, construidos a partir del cruce de diferentes variables (temporales, geográficas, calidad de la víctima, etcétera), y de esta forma, concentrar los esfuerzos investigativos hacia determinados sospechosos u organizaciones criminales"* (Colombia, Corte Constitucional, 2017, Sentencia C-674, p. 288)<sup>19</sup>.

## Notas

<sup>18</sup> Este nuevo modelo de persecución penal alude a las reformas introducidas por el Acto Legislativo 01 del 2012 (marco jurídico para la paz) y a la ley 1592 del 2012, toda vez que el modelo anterior, acogido originalmente en la ley 975 de 2005, basado en la persecución individual y exhaustiva de los delitos, se tradujo en unos altos niveles de impunidad, razón por la cual, se optó por la necesidad de crear criterios de priorización que permitieran establecer contextos y patrones de macro-criminalidad para imputar los delitos de manera colectiva. Volveremos sobre este punto en el capítulo 3 del presente documento.

<sup>19</sup> Allí se cita la Sentencia C-694 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

**La estrategia de priorización de casos también ha sido avalada por la Corte IDH.** En su voto concurrente a la Sentencia de la Masacre del Mozote y lugares aledaños contra El Salvador, el juez Diego García-Sayán indicó que

29. El derecho de las víctimas y de las sociedades de acceder a la verdad de lo ocurrido adquiere un peso especial que debe considerarse en un adecuado ejercicio de ponderación para delinear las especificidades de la justicia de tal forma que no sea antagónica con la justicia transicional requerida en procesos de pacificación y

reconciliación. En ese contexto, se pueden diseñar pautas específicas para el tratamiento de los responsables de las más graves violaciones abriendo el camino, por ejemplo, de priorizar los casos más graves como ruta de manejo de una problemática en la que podrían ser, en teoría, muchos miles los procesados y atender los casos de menor gravedad a través de otros mecanismos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012, párr. 29)<sup>20</sup>.

Ahora bien, la selección y priorización de casos no solo conllevan el establecimiento de un orden lógico y razonable para la atención de las demandas ciudadanas de justicia, sino que también fortalecen la actividad investigativa del Estado, especialmente frente aquellas expresiones de macro-criminalidad generadoras de múltiples violaciones a los derechos humanos. Como lo ha indicado la Corte Constitucional

La priorización (...), implica que numerosos casos, que antes eran examinados de forma aislada e inconexa por diversos funcionarios, sean reagrupados e investigados conjuntamente, merced a la aplicación de distintas técnicas de análisis criminal (vgr. Patrones criminales, georeferenciación, minería de datos, etc.) En tal sentido, no se trata simplemente de fijar un orden racional de atención racional (sic) de las demandas de justicia, sino de pasar de una técnica tradicional de investigación criminal del caso a caso, a una que apunte a: (i) establecer el contexto donde opera una organización criminal; (ii) determinar la estructura y el funcionamiento de aquélla; y (iii) en determinadas circunstancias, explique la comisión serial de delitos cometidos por un determinado individuo contra un grupo poblacional específico (vgr. Delitos sexuales perpetrados contra menores de edad).

La priorización comporta entonces que el proceso penal tenga por objeto no sólo establecer la responsabilidad penal individual, sino la ejecución de una política criminal encaminada a: (i) desvertebrar organizaciones delictivas; (ii) prevenir la comisión de futuras conductas punibles; (iii) satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas, en sus dimensiones subjetiva y objetiva; y en últimas (iv) a que el Estado cumpla con su obligación de prevenir futuras violaciones a los derechos humanos (Colombia, Corte Constitucional, 2017, Sentencia C-674, párr. 175)<sup>21</sup>

**La investigación centrada en la selección y priorización de casos permite establecer patrones y develar contextos en los cuales operan las estructuras armadas y aquellos “máximos responsables” de las atrocidades.** De manera que el cambio en la metodología de investigación posibilita el esclarecimiento de los patrones de violencia y del sistema de violaciones masivas a los derechos humanos, lo cual traería la mejora



### Recuerde

La selección y priorización de casos permiten develar contextos y patrones de macro-criminalidad, lo que a la postre otorga información valiosa al Estado para adelantar las reformas necesarias en aras de garantizar que las atrocidades no vuelvan a cometerse en un futuro.



### Notas

**20** Subrayado fuera del original.

**21** Punto. 8.1.1.1. La priorización no vulnera el derecho de las víctimas a la investigación de las violaciones a los derechos humanos de una manera seria, imparcial y en un plazo razonable. Allí se citan las sentencias C-579 del 2013 y el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr..175.

significativa de la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad y, especialmente, contribuiría a las *garantías de no repetición*. Ahora bien, este enfoque investigativo encuentra sustento en las obligaciones estatales que han sido reconocidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de diferentes pronunciamientos<sup>22</sup>.

Finalmente, la Corte Constitucional ha indicado que esta estrategia de investigación

...facilita la construcción de verdades individuales y colectivas que van más allá de los casos aislados y que permiten determinar las causas de la violencia, favoreciendo el proceso de justicia transicional (...), la reconciliación y la obtención de la verdad. [Igualmente, indicó que] [e]l sistema contemplado en el Acto Legislativo 01 del 2012 no consiste en la simple reunión de casos, sino que implica la construcción de macroprocesos en torno a una serie de elementos comunes determinados por factores relacionados con la gravedad y la representatividad tales como el lugar, el tiempo, la forma de comisión, los sujetos pasivos o grupos sociales afectados, los sujetos activos, la escala de comisión o la evidencia disponible. En virtud de esta situación, se puede erigir un proceso por una determinada modalidad de delito que sea cometido en una región concreta de Colombia, durante un tiempo determinado, por un grupo de personas y contra un sector específico de la población, el cual sea a su vez representativo de los que tengan las mismas características o una estrategia que sea representativa de la comisión del delito en varias regiones del país (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, pp. 324-325).

## Notas

**22** Ver, entre otras, Caso de la Masacre de Santo Domingo vs. Colombia; Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia; Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala y Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Estas son: (i) establecer la existencia de estructuras criminales complejas y sus conexiones que hicieron posible las violaciones; (ii) dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron las violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias; (iii) esclarecer la verdad como un derecho en su conjunto y no solo como un derecho individual; (iv) garantizar la seguridad y mantener el orden público y (v) propender por la reconciliación. Ver también: Colombia, Corte Constitucional, 2015, Sentencia C-694.

*La selección y priorización de casos permite mejorar sustancialmente la capacidad investigativa del Estado.*

En suma, la selección y priorización de casos no solo se impone como una herramienta de política criminal adoptada en contextos extremos de violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos e infracciones al DIH, sino que permite mejorar sustancialmente la capacidad investigativa del Estado, pues los casos que antes se llevaban de manera aislada e inconexa, ahora se podrán adelantar a través de técnicas investigativas que devuelven contextos y patrones de macro-criminalidad, lo que a la postre otorga información valiosa al Estado para adelantar las reformas necesarias en aras de garantizar que las atrocidades no vuelvan a cometerse en un futuro.

## 1.2 Justicia transicional desde las víctimas: la apuesta por un enfoque democrático y emancipador

**La justicia transicional juega un rol muy importante en la construcción de democracia y Estado de derecho, en aquellas sociedades que padecen, o han padecido, crisis profundas de violaciones a los derechos humanos.** En este sentido, la consolidación de un escenario de paz y reconciliación depende, en buena medida, de las reformas estructurales, políticas, sociales y económicas, y de la participación efectiva de las víctimas en la concreción de políticas públicas que posibiliten una transformación real de su cotidianidad.

Dicho esto, ASFC considera que, **para lograr mayor legitimidad y apoyo de la ciudadanía colombiana al proceso de transición, es necesario que las herramientas que se adopten en este contexto logren ser sensibles a las necesidades locales, territoriales, culturales y de participación de las víctimas del conflicto armado.** El enfoque establecido en el SIVJRNR, contemplado en el Acuerdo Final de paz, así lo establece, pues de allí se desprende que los derechos de las víctimas tienen *una centralidad y preponderancia* que deben guiar el actuar de los componentes del Sistema.

No obstante, **el gran desafío de los procesos transicionales es que estas declaraciones formales tengan una aplicación práctica y material en la vida de las víctimas.** En este sentido, las herramientas o mecanismos que se contemplen en la implementación del Acuerdo de Paz deben ser consecuentes con el enfoque y la lógica que anima al mismo. Lo anterior con el fin de que las víctimas puedan reconocer, en su entorno inmediato y en su realidad cotidiana, transformaciones que les permitan reconstruir su tejido social y proyectos de vida sobre la base del reconocimiento de su dignidad, lo más pronto posible. En otras palabras, que puedan sentir que el proceso de paz efectivamente se materializó en su territorio, en su comunidad y en su vida.



Si se logra contrarrestar la exclusión que padecen las víctimas, especialmente, en la toma de decisiones públicas y si se consigue enviar un mensaje de solidaridad y empatía con el sufrimiento que han padecido, reconociéndoles como parte activa de la sociedad, reconocimiento que les fue negado por la violencia, se estarían dando pasos sólidos que derivarían en un proceso de transición exitoso, que incluso, podría constituir a futuro una **buena práctica** a nivel comparado internacional. Todos los esfuerzos deben ir encaminados hacia este propósito.



Ahora bien, como se mencionaba también en la sección anterior, **los procesos de transición deben atender a las particularidades contextuales,**



### Recuerde

Los derechos de las víctimas tienen una centralidad y preponderancia que deben guiar el actuar de los componentes del SIVJRNR.

**geográficas, históricas y al perfil socio-económico de la población mayoritariamente afectada por el conflicto armado.** De manera que, el paradigma de la justicia transicional sigue siendo susceptible de desarrollarse y dotarse de contenido en las condiciones y el contexto particular de la sociedad en la que se aplique.

En este orden de ideas, **resulta indispensable advertir que la mayoría de la población víctima del conflicto se corresponde con sectores de la sociedad que han vivido en un abandono histórico y en condiciones de vulnerabilidad asociadas a la exclusión, la pobreza y la desigualdad**, que precedían incluso a las atrocidades cometidas por parte de los actores del conflicto armado<sup>23</sup>. En tal virtud, las causas estructurales del conflicto armado aunado al perfil socio-económico de la mayoría de la población víctima, son datos que deben tenerse en cuenta a la hora de estructurar las herramientas de la justicia transicional en el contexto colombiano, particularmente, los **criterios de selección y priorización de casos**, los cuales pueden contribuir a visibilizar estas realidades y a transformarlas<sup>24</sup>.



## Notas

**23** Sin querer entrar en el debate álgido en Colombia sobre las causas del conflicto armado, la realidad de la victimización de los sectores más vulnerables y desprotegidos de la población conllevó a la idea de la existencia en el país de unas “causas estructurales de la violencia” generadas por la exclusión social y la desigualdad económica. Aunque esta tesis ha sido criticada por varios sectores, sigue constituyendo un paradigma importante para el entendimiento del complejo conflicto armado colombiano en por lo menos las últimas cinco décadas. Para un análisis más detallado sobre las discusiones acerca de las causas de la violencia en Colombia, conviene ver el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia” (2015).

**24** A lo largo del documento se intentará mostrar, de manera práctica, cómo los criterios de selección y priorización de casos, y en tal virtud, de la priorización de reparaciones efectivas a las víctimas del conflicto armado, puede generar un clima de confianza en la ciudadanía respecto de la justicia transicional. Asimismo, cómo estos criterios pueden jalonar transformaciones necesarias en los territorios para consolidar un escenario de paz y reconciliación.

### « A título de ejemplo:

Para mayor claridad, podríamos ejemplificar lo dicho si atendemos a las realidades derivadas del delito de desplazamiento forzado<sup>25</sup>. En primer lugar, parte de la academia colombiana ha constatado que este delito ha sido direccionado contra sectores sociales que enfrentaban condiciones de vida extremas, es decir, que en razón de la pobreza y la desigualdad en la que se encontraban antes de la victimización, los ponía en condición de riesgo. En palabras de los expertos

“En Colombia las víctimas de violaciones a los derechos humanos padecen un alto grado de vulnerabilidad social que se deriva no solamente de los diversos y profundos efectos que los crímenes han tenido sobre sus vidas, sino de las condiciones de discriminación y exclusión que afrontaban antes de su victimización. En efecto, el sustrato y la composición de esta población indican que las violaciones sistemáticas, como el desplazamiento forzado, han sido ejercidas contra sectores sociales que enfrentaban condiciones de vulnerabilidad o se encontraban excluidos como el campesinado, las mujeres, los jóvenes y niños, las minorías étnicas y las personas discapacitadas, entre otros” (Guzmán y Uprimny, 2017, p.11).

*“...la reparación integral no puede significar un volver al estado anterior al hecho victimizante, sino que debe implicar una transformación radical de la situación de extrema pobreza y marginalidad...”*

**Las condiciones de marginalidad y exclusión de la población desplazada, preexistentes a su situación de víctimas del conflicto armado, se puede verificar con los datos del perfil socio-económico y geográfico que tenían estos sectores de la población con anterioridad a su desplazamiento.** En este sentido, la Contraloría General de la República (en adelante CGR), construyó un mapa del desplazamiento forzado en Colombia, que sirve como insumo para guiar la implementación y despliegue territorial de la política pública derivada de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Entre los hallazgos de la investigación, se determinó, por ejemplo, que la Región 1 conformada por los Departamentos de Antioquía y Chocó, fue la que más expulsó personas en el período comprendido entre 1985 y 2013 (CGR, 2015, p. 56)<sup>26</sup>. Al respecto, cabe destacar que el departamento del Chocó registra, tradicionalmente, los mayores porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), respecto de los otros Departamentos de Colombia. Asimismo, las cifras de pobreza y pobreza extrema de este Departamento, también son las más altas en el país, según lo registra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, c.2005).

Lo anterior permite evidenciar que la población desplazada constituye uno de los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana. En este sentido, “**la especial vulnerabilidad y marginalidad socio-económica de la población desplazada no es únicamente el resultado de los efectos causados por el crimen de desplazamiento forzado, sino que existía con anterioridad a éste**” (Uprimny y Saffon, 2009, p.57), no obstante, la condición de desplazados agrava y profundiza tal marginalidad. Lo anterior, impone al Estado colombiano una serie de retos de difícil superación, pues las políticas encaminadas a superar el flagelo del desplazamiento requieren de visiones transformadoras de la realidad actual de dicha población, sobre todo, en lo que atañe a la reparación integral. Sobre esto indicó la CGR que

Así, la reparación integral no puede significar un volver al estado anterior al hecho victimizante, sino que debe implicar una transformación radical de la situación de extrema pobreza y marginalidad en la cual se encuentran la mayor parte de las víctimas del conflicto sociopolítico armado interno que vive el país. El camino para lograr esta reparación integral y transformadora es el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, el cual, para muchos ciudadanos, es inexistente en gran parte del territorio colombiano (Colombia, Contraloría General de la República, 2013, p. 73).

## Notas

**25** Se toma como ejemplo este delito por varias razones: i) como ya se indicó anteriormente, del total de la población colombiana, se estima que el 14% ha sufrido el flagelo del desplazamiento forzado. Esto equivale, según las cifras oficiales, a 7.087.897 millones de personas obligadas a dejar sus hogares y pertenencias y ubicarse en las grandes ciudades a causa del conflicto armado; ii) la Corte Constitucional en un fallo emblemático, no sólo para Colombia, sino para la región, la Sentencia T-025 de 2004, declaró, entre otras cosas, que el desplazamiento forzado en el país representaba una vulneración múltiple de derechos fundamentales. De tal manera que llegó a la conclusión de que la falta de una política pública global y coherente para atender a la segunda mayor población de desplazados internos del mundo constituía *un estado de cosas inconstitucional*; iii) En virtud de esa declaración de estado de cosas inconstitucional, la Corte ha impulsado Autos de seguimiento a la decisión, entre los cuales se resalta el carácter diferenciado y desproporcional que este delito tiene respecto de la población más vulnerable: niños, niñas y mujeres; población indígena y afrodescendiente; iv) finalmente, este delito tiene una estrecha relación con uno de los “factores estructurales” más importantes que los expertos han considerado en el origen y persistencia del conflicto armado: la extrema concentración en la propiedad de la tierra.

**26** Para los datos específicos remitimos al lector a la Figura 1. Mapa del desplazamiento forzado en Colombia 1985-2013.

Teniendo en cuenta este panorama, es importante volver sobre **la oportunidad que significa la justicia transicional para promover los cambios sociales, económicos y políticos que se requieren**, no sólo para resarcir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, sino para transformar las condiciones de exclusión y desigualdad que operan como telón de fondo y condición de posibilidad de la violencia y las atrocidades. No obstante, en este punto es necesario advertir que



...la justicia transicional surgió con la finalidad de abordar tan solo una de las dimensiones de esos cambios, la de investigar el legado de atrocidades a gran escala y evitar que estas vuelvan a producirse. Aunque las normas de derechos humanos han tenido una influencia muy considerable en la justicia transicional, esta se ha centrado en las violaciones de los derechos civiles y políticos. Por lo tanto, en cierta medida, la justicia transicional se ha desarrollado al margen de las importantes novedades que se han producido en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales (Naciones Unidas, 2014, p.6).

Según el Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, no parece usual vincular los esfuerzos derivados de la implementación de la justicia transicional, con la necesaria protección y desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), en especial, de aquella población que, en virtud de sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión preexistentes, sufrieron con más rigor las consecuencias del conflicto armado. En este sentido, **el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamado para “garantizar que los procesos y mecanismos de la justicia transicional tomen en consideración las causas profundas de un conflicto o un gobierno represivo y combatan las violaciones que se cometan de todos los derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales”**. (Naciones Unidas, 2010, principio 9). Este enfoque resulta además necesario para solventar las causas estructurales de los conflictos y, por ende, garantizar la no repetición y estabilidad de la paz, al sentar las bases de reformas y programas transformadores y orientados al largo plazo, a las generaciones futuras.

Con lo anterior, el proceso transicional colombiano tiene una ventaja que es pertinente resaltar: no nace en el vacío. Es decir, la sociedad colombiana tiene la oportunidad de aprovechar el cúmulo de experiencias de transición, previas y concomitantes, que les permita advertir lo que no se debería hacer para llevar adelante un proceso exitoso y, en tal medida, obviar lo que no ha funcionado en la experiencia histórica comparada. Pero, además, **se está ante la oportunidad de recorrer**

caminos innovadores que posibiliten adicionar enfoques que permitan pasar la página del horror y la violencia, pero haciéndolo de buena manera, de tal suerte que sea un ejemplo para el mundo entero. En este sentido, desde ASFC consideramos que el enfoque dominante de la justicia transicional que se ha impuesto en otros escenarios, puede ser *retroalimentado*, con una suerte de paradigma de la *justicia transicional desde abajo*<sup>27</sup> que tenga en cuenta, también, el concepto de *reparaciones transformadoras desde abajo*<sup>28</sup>. A continuación, desarrollaremos estas ideas.

La literatura especializada señala la existencia de un enfoque dominante en la justicia transicional, el cual se caracteriza por dos elementos (Uprimny y Guzmán, 2010, p.263)

i) la prevalencia discursiva de los estándares jurídicos desarrollados en relación con la lucha contra la impunidad, los derechos de las víctimas y la construcción de paz.

ii) la articulación de los procesos desde el nivel central, lo que implica que las decisiones fundamentales se toman en lo nacional, y desde allí llegan a lo local.

Este enfoque tiene fortalezas para nada despreciables, en la medida en que se centra en la materialización efectiva de los derechos de las víctimas, al tiempo que explora caminos de fortalecimiento y consolidación de escenarios de paz y reconciliación, tal y como se evidenció en la primera sección de este documento. No obstante, los estudios comparados ponen en evidencia que en el enfoque también hay notables debilidades.

En primer lugar, conviene no pasar por alto el hecho de que la **justicia transicional, en la medida en que busca transformar un legado de violaciones graves a los derechos humanos y al DIH**, de las cuales se exige el establecimiento de responsabilidades individuales y colectivas, **pueda terminar convirtiéndose en un campo de lucha política y jurídica entre diferentes sectores que representan las dinámicas de poder instaladas en una sociedad polarizada y dividida a causa del conflicto**<sup>29</sup>. De tal suerte que, muchas de las decisiones trascendentales para la consolidación de una transición hacia la paz que sea consecuente con los estándares internacionales en materia de derechos de las víctimas, quedan en manos de los grupos de interés nacionales, que muchas veces no toman en consideración las realidades y dinámicas locales e inmediatas de las víctimas.

## Notas

**27** Sobre este concepto ver: entrevista con el profesor Harry Mika. “Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo” (Mika, 2009, pp.227-246). Ver también McEvoy y McGregor, 2008) En Colombia, el concepto ha sido trabajado por el profesor Rodrigo Uprimny, entre otros.

**28** El concepto ha venido siendo desarrollado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia. Al respecto ver el texto “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática” (Uprimny y Saffon, 2009), De los mismos autores, “El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia”, (Saffon y Uprimny, 2009). Para una perspectiva de género sobre la idea de reparaciones transformadoras, el texto de Diana Guzmán “Reparaciones con enfoque de género: el potencial para transformar la discriminación y la exclusión”, (Guzmán, 2009).

**29** En Colombia, por ejemplo, la normatividad que ha dado desarrollo a lo acordado entre el Gobierno y las FARC-EP, a través del trámite surtido en el Congreso de la República, refleja esta realidad de disputas jurídicas y políticas, que han conllevado, incluso, al establecimiento de discutidas reformas que han sido objeto de control constitucional por parte de la Corte.

En este sentido, **el enfoque dominante de la justicia transicional suele acompañarse de una lógica que irradia la política pública desde el centro hacia la periferia o, en otras palabras, de arriba hacia abajo**. Con esto, se corre el riesgo de mantener una “tendencia a estructurar los procesos [de transición] desde los centros de poder, generando la exclusión de sectores importantes de la sociedad, en particular, de las víctimas” (Uprimny y Guzmán, 2010, p. 264). La lógica que subyace a esta tendencia es entendible en la medida en que

... gran parte de la transformación se basa en rescatar valores como el de la unidad nacional y el Estado de Derecho, resulta importante que las políticas de reconstrucción democrática provengan de un ente político legitimado y fuerte que pueda hacer avanzar estas agendas. Así mismo, la construcción de cohesión y confianza cívica depende, en gran parte, de la aplicación de medidas uniformes que garanticen una igualdad material mínima. Por último, la transformación democrática requiere que el Estado como sujeto de derecho internacional y principal garante de los derechos humanos asuma su rol de respeto y garantía de tales derechos. Esto lleva a que sus estructuras institucionales asuman una responsabilidad que precisamente han sido incapaces de asumir en el pasado.

Así, los objetivos que la centralización de políticas busca no son nada deleznables. De hecho, una paz sostenible y duradera en un contexto de respeto por los derechos humanos requiere un grado de fortalecimiento institucional importante y mensajes públicos generalizados dirigidos a las víctimas de las violaciones y a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, *la tendencia a descargar todas las expectativas en el Estado, en especial en los gobiernos, ha llevado a una disociación entre la agenda de los formadores de política y pública (sic), de un lado, y las expectativas y necesidades de las víctimas, del otro. Las experiencias internacionales de transición muestran una gran deuda en cuanto a la participación de las víctimas en el proceso de transformación y, a su vez, el fracaso de muchas de estas experiencias en buena parte se explica por esa misma falta de participación* (Mika, 2009, p. 231)<sup>30</sup>.

Si bien la lógica que sustenta el enfoque dominante de la justicia transicional es razonable, resulta insuficiente si lo que se quiere es lograr un proceso de transición exitoso. En tal medida, la profundización de los debates sobre el tema, han permitido evidenciar que **las decisiones tomadas bajo dinámicas verticales o del centro hacia la periferia, generan un efecto adverso sobre las víctimas, pues perpetúa su exclusión de los temas que les atañen. En últimas, una situación como la descrita, termina por reproducir los patrones de discriminación y exclusión que operan como condiciones de posibilidad para la violencia**. Lo anterior adquiere mayor preponderancia si se tienen en cuenta las difíciles

### Recuerde

Si el enfoque dominante de la justicia transicional suele acompañarse de una lógica que irradia la política pública desde el centro hacia la periferia, se corre el riesgo de reproducir los patrones de discriminación y exclusión que operan como condiciones de posibilidad para la violencia.

### Notas

<sup>30</sup> Negrilla y cursiva fuera del original.

condiciones de vida preexistentes de la población victimizada, las cuales se exacerban en medio del conflicto armado, especialmente, como se advirtió, en la población en condición de desplazamiento forzado.

Por su parte, la experiencia comparada nos indica que, **en los procesos de transición se verifica un importante déficit de participación de las víctimas en los procesos de formación de la política pública, en especial de las iniciativas que atañen directamente con sus condiciones de vida**. En este sentido, las poblaciones más vulnerables víctimas de violaciones a los derechos humanos que se encuentran en las regiones más aisladas del territorio colombiano, se encuentran excluidas de la construcción de las iniciativas que tienen por objetivo superar las atrocidades ocurridas en sus territorios y en sus vidas. Precisamente, en aras de trascender esa situación de exclusión, es imperativo garantizar y materializar los enfoques diferenciales —étnicos, de género y territoriales— en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas con las que se pretende concretar las fórmulas transicionales. Lo anterior podría lograr una mejor articulación entre los procesos jalones desde el Estado central con las realidades e iniciativas locales que se construyen desde las víctimas.



### Recuerde

Es imperativo garantizar y materializar los enfoques diferenciales —étnicos, de género y territoriales— en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas con las que se pretende concretar las fórmulas transicionales.

En esta medida, expertos colombianos han considerado que **la perspectiva dominante de la justicia transicional centrada en los estándares normativos puede verse enriquecida si se adoptan, de una manera clara y decidida, los enfoques diferenciales para mejorar la articulación de las iniciativas nacionales con las voces e iniciativas que construyen las víctimas desde lo local**.

Este paradigma se ha denominado por los expertos como **justicia transicional desde abajo** (Naciones Unidas, 2010; Mika, 2009) y puede definirse como la...

... apuesta por entender los procesos transicionales desde las personas directamente involucradas en los conflictos o dictaduras, y no exclusivamente —como tiende a hacerse— desde quienes dominan los debates políticos y jurídicos, o desde quienes tienen el poder. Esta perspectiva permite explorar el papel que desempeñan los directamente involucrados en la violencia, así como los afectados por el conflicto en los procesos de transición (McEvoy y McGregor, 2008, citados por Guzmán y Uprimny, 2017, pp.20-21).

El profesor Harry Mika (2009)<sup>31</sup> invita a **repensar** el concepto de justicia transicional, no para desechar la idea por completo, sino para constituir un balance, un equilibrio, entre el rol que cumplen los Estados centrales y sus gobiernos, sin que se deje de lado el papel que cumple la comunidad, en especial las víctimas, para transformar el legado de violaciones a los derechos humanos. Según Mika, el discurso dominante de la justicia transicional, “**ignora las necesidades y capacidades de las comunidades, quienes de hecho han sido las que han sufrido el conflicto**” (Mika, 2009, p.229)<sup>32</sup>. **No tiene mucho sentido, entonces, que las cuestiones sobre cómo hacer justicia o cómo reparar a las víctimas en una sociedad atravesada por el conflicto armado, como en el caso colombiano, se tomen sin tener en consideración las afectaciones a nivel comunitario y personal en la vida de estas.** Entre otras cosas, porque, como lo indica el profesor Mika, “años de investigación [advierten que las víctimas] no sólo tienen un rol, sino además un tremendo potencial para el logro de la justicia” (Mika, 2009, p.228).

Como se puede evidenciar, la propuesta que se hace no busca contradecir el enfoque dominante de la justicia transicional, mucho menos desconocer su importancia a la hora de exigir la protección de los derechos de las víctimas en contextos de transición. Más bien, lo que se pretende advertir, es que **el paradigma de la justicia transicional adquiere una mayor fuerza y preponderancia si se hace participes a las víctimas de los procesos de transformación de la sociedad**, lo cual redundaría en su empoderamiento y dignificación, ya no solo como víctimas del conflicto armado, sino como protagonistas de la transformación y la reconciliación en su sociedad. Esta propuesta ofrece ventajas importantes que saltan a la vista.

En primer lugar, permite tomar en consideración las voces de los directamente afectados, así como de aquellas personas que trabajan en el terreno con el fin de contribuir a la realización de derechos. En segundo lugar, ofrece la posibilidad de construir un proceso más incluyente, que no se estructure exclusivamente a partir de aquellos que tienen el poder. En tercer lugar, brinda una oportunidad importante para visibilizar los aportes y el papel que desempeñan aquellas personas que no participan en los procesos decisarios y de aquellas que hacen parte de los sectores oprimidos. En cuarto lugar, permite la construcción de marcos lo suficientemente flexibles como para incorporar las experiencias locales y la perspectiva de las víctimas. Finalmente, implica el desarrollo de vías más democráticas (Uprimny y Guzmán, 2010, p. 238).

Ahora bien, en este marco de interpretación de la justicia transicional que se ha propuesto, surge la pregunta sobre el rol que cumplen los criterios de selección y priorización de casos en la transformación de las complejas realidades que aún hoy subsisten en la vida de las víctimas y sus comunidades. ASFC considera que **una apuesta importante puede ser**

### Recuerde

Si a través de la selección y priorización no se visibilizan y atienden las “causas profundas” que posibilitaron la victimización, difícilmente se podrá garantizar la no repetición de las atrocidades.

### Notas

**31** Harry Mika es profesor de Sociología en la Universidad Central de Michigan e investigador principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belfast (Irlanda del Norte). Enseña en áreas de justicia social, protección de menores y resolución de conflictos.

**32** Negrilla fuera del original.

**vincular la selección y priorización de casos con la reparación integral a las víctimas**, teniendo en cuenta no solo las vulneraciones directas a sus derechos humanos, sino la condición preexistente de vulnerabilidad, exclusión y desigualdad en la que se encontraba una parte considerable del universo de víctimas que ha dejado el conflicto armado colombiano, previas a su victimización y que las mantenía en condición de riesgo. A continuación, se desarrollará brevemente esta idea, haciendo claridad en que esta propuesta constituirá un criterio autónomo de priorización que ASFC propondrá en la cuarta sección del presente documento.

Ya se ha señalado que el conflicto armado colombiano se ha enseñado, especialmente, con la población más vulnerable en términos de la situación de pobreza, desigualdad y exclusión en la que se encontraban. En este orden de ideas, **los criterios de selección y priorización de casos y, aunado a estos, la reparación integral de las víctimas, debería atender las situaciones más urgentes en el marco de la aplicación de la justicia transicional**, toda vez que, “[e]n este tipo de contextos, las condiciones estructurales de exclusión y las relaciones desiguales de poder se encuentran generalmente a la base del conflicto y en buena medida explican que sean unos y no otros los sectores sociales victimizados” (Uprimny y Saffon, 2009, p.33). En tal medida, si no se visibilizan y atienden las “causas profundas” que posibilitaron la victimización, difícilmente se podrá garantizar la no repetición de las atrocidades.

En este sentido, académicos colombianos desarrollaron la idea de **reparaciones con vocación transformadora**, que en esencia busca...

...mirar a las reparaciones no sólo como una forma de justicia correctiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por los hechos atroces, sino también como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad que, como en el caso colombiano, pudieron alimentar la crisis humanitaria y la victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables y que en todo caso resultan contrarias a principios básicos de justicia (Uprimny y Saffon, 2009, p.34)<sup>33</sup>.



### Recuerde

... es fundamental que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones sociales, económicas y políticas que han permitido la exclusión o marginación de la generalidad de las víctimas del acceso a sus derechos y a una ciudadanía plena”.



### Notas

<sup>33</sup> Sobre el concepto de “reparaciones con vocación transformadora”, ver: Entrevista con el profesor Harry Mika “Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo” (Mika, 2009); ver también McEvoy y McGregor, 2008; en Colombia, el concepto ha sido trabajado por el profesor Rodrigo Uprimny, entre otros.

Negrilla y cursiva fuera del original.

**La necesidad de transformar las realidades de exclusión y subordinación que se encuentran en la base del conflicto armado termina cumpliendo, también, el objetivo de garantizar la no repetición de los crímenes.** Lo anterior en la medida en que estos factores se encuentran intrínsecamente ligados a las vulneraciones a los derechos humanos y su superación contribuiría en la prevención de conflictos similares en el futuro. Las reparaciones con enfoque transformador y restitutivo se muestran, entonces, como un paradigma que va más allá de las nociones jurídicas, para instalarse dentro de las visiones que pretenden un cambio de la sociedad que transite del conflicto violento hacia un escenario de paz y reconciliación, que garantice la dignidad y empoderamiento de las víctimas.

#### En palabras de los expertos

...es fundamental que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones sociales, económicas y políticas que han permitido la exclusión o marginación de la generalidad de las víctimas del acceso a sus derechos y a una ciudadanía plena. Sin embargo, igualmente es importante que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones de poder que han subordinado o excluido a ciertos tipos de víctimas, tales como las mujeres, los grupos étnicos o los sindicatos, de forma tal que las mismas conduzcan a una reformulación de las situaciones de dominación patriarcal, racial y patronal que han alimentado la exclusión y la violencia en Colombia (Uprimny y Saffon, 2009, p.38).



#### Recuerde

En contextos de justicia transicional se justifica una metodología de investigación que seleccione y priorice casos para atender las demandas de justicia de las víctimas. Además, debe haber criterios que tengan en cuenta el sufrimiento de las víctimas previo a la vulneración de los derechos humanos y que atiendan a las necesidades actuales de las mismas.

Lo mencionado hasta ahora podría parecer demasiado abstracto, incluso utópico o idealista, no obstante **la combinación entre reparaciones transformadoras ancladas a la idea de una justicia transicional desde abajo puede tener efectos prácticos y específicos en la vida cotidiana de las víctimas del conflicto armado.** Ya se mencionó, previamente, cómo en contextos de justicia transicional se justifica una metodología de investigación que seleccione y priorice casos para atender las demandas de justicia de las víctimas. En este escenario, si se tiene una visión puramente retributiva o correctiva de la justicia, entonces, criterios fundamentales para la escogencia de casos deberían ser la **gravedad** de la violación y la intensidad del daño sufrido por la víctima, entre otros. Estos criterios, sin lugar a duda, resultan relevantes para el contexto colombiano. No obstante, ASFC los considera limitados si no se acompañan de criterios que tengan en cuenta el sufrimiento de las víctimas previo a la vulneración de los derechos humanos y que atiendan a las necesidades actuales de las mismas.

**Lo anterior permitiría justificar la priorización de casos que con mayor urgencia requieran de reparaciones transformadoras, debido**

**a las condiciones de marginalidad o pobreza en las que se encuentren los potenciales beneficiarios de la reparación.** Condiciones que, sin duda, han sido exacerbadas por su condición de víctimas del conflicto armado. Esto permitiría, en primer lugar, mejorar las relaciones de confianza entre las víctimas y las instituciones del Estado encargadas de impulsar los mecanismos transicionales. En segundo lugar, mejorar las condiciones materiales de vida de las víctimas, lo que, a la postre, las sacaría de una condición de riesgo y vulnerabilidad que las hace susceptibles de nuevas violaciones a sus derechos. Otra potencialidad de este enfoque tiene que ver con la posibilidad de que las víctimas sean partícipes activos de la transformación social. En otras palabras, **mientras la violencia y la barbarie les privó de su condición de ciudadanos con derechos y de su dignidad, resulta imperativo que el proceso transicional contribuya a su re-dignificación y empoderamiento**, de tal suerte que les permita ir dejando la condición de victimización para convertirse en promotores de la transformación desde su condición de ciudadanos con derechos.





*...los criterios deben ser  
flexibles y por lo tanto  
revisables, para garantizar  
su aplicación de manera  
igualitaria y coherente con los  
casos y las circunstancias...*

# 2

## Estudio comparado de experiencias internacionales de selección y priorización de casos en el marco de la justicia transicional

Si bien es cierto que no existen soluciones universales de aplicación inmediata y general que permitan enfrentar los dilemas derivados de los procesos de transición hacia escenarios de paz y reconciliación, es de importancia conocer los esfuerzos que otros países, en otros contextos, han desarrollado en relación con la adopción de criterios de selección y priorización de casos. En este sentido, este apartado es una nota informativa de estudio comparado de los diferentes criterios de selección y priorización en contextos de transición.

En el presente acápite se examinarán esquemáticamente las jurisdicciones nacionales (estado territorial), híbridas e internacionales, excluyendo del análisis las experiencias de jurisdicciones estatales extranjeras que ejercen la jurisdicción universal. Lo anterior, por cuanto un tal ejercicio excede los propósitos del presente documento y permite concentrar el análisis en los criterios adoptados por diferentes tribunales.

La doctrina especializada ha diferenciado la *formulación* de la *aplicación* de los criterios. Respecto de la formulación, por ejemplo, se ha indicado que esta depende en última instancia de los fiscales (Bergsmo, Helvig, Ut-melidze y Žagovec, 2009, p. 90). En tal virtud, serán ellos los que deben realizar una “investigación objetiva e integral de todos los hechos [antes de la formulación de los criterios]” (Angermaier, 2010a, p. 203). Esto por cuanto la suscripción de criterios de selección y priorización realizados *a priori* generaría incertidumbre y poca claridad sobre las situaciones y los casos que merecerían una selección y priorización. Dicho esto, las decisiones sobre qué criterios se deben adoptar deben considerar el “*efecto significativo que los enjuiciamientos por crímenes de guerra tienen en toda la comunidad, es decir, [hasta qué punto] cumplen las expectativas y necesidades del mayor número de víctimas*” (Tokača, 2010, p. 198).

Otras características en la formulación de criterios de selección y priorización que han sido constantes en la doctrina especializada, tienen que ver con la claridad y precisión con la que se puedan establecer estos criterios, de tal manera que orienten significativamente el trabajo de los operadores de justicia. En este sentido, los criterios deben ser fáciles de entender, no deberían formularse en términos sesgados o que fuesen demasiado estrechos o amplios (Angermaier, 2010a, pp.202-203). También es necesario tener en cuenta que, aunque hay criterios comunes que pueden aplicarse de manera generalizada a toda situación, es importante saber que el contexto del delito es un factor importante para decidir qué perpetrador debe ser enjuiciado (Obote-Odora, 2010, p.48), así como los mecanismos de búsqueda de prueba y trato a la víctima, especialmente, en casos que involucren violencia sexual en el marco del conflicto.

Ahora bien, en cuanto a la *aplicación* de los criterios, se ha indicado que estos deben emplearse de manera consistente, con un nivel de flexibilidad y en las mismas condiciones. Esto por cuanto una aplicación desigual puede afectar la credibilidad y legitimidad de la institución que tiene a su cargo aplicarlos (Case Matrix Network, 2015, p.28). Sin embargo, el respeto por el principio de igualdad no significa igualdad matemática (Fife, 2010, p.20). Adicionalmente, los criterios pueden ser o no vinculantes; en este sentido, su aplicación obligatoria puede resultar más útil en contextos de amplia desconfianza y crítica pública en relación con el enjuiciamiento infructuoso de violaciones a los derechos humanos. De tal manera que la obligatoriedad puede influenciar la percepción del sistema de justicia penal y su capacidad para procesar adecuadamente los casos que se presenten (Bergsmo et al., 2009, pp13-14).

**Es muy importante tener en cuenta que los criterios deben ser flexibles y por lo tanto revisables, para garantizar su aplicación de manera igualitaria y coherente con los casos y las circunstancias.** Esto puede ocurrir a través de una revisión interna a nivel de acusación o, en su lugar, una revisión externa por parte del poder judicial (Angermaier, 2010a, p.202-203). En este orden de ideas, un proceso de formulación y aplicación de los criterios que sea transparente y público puede hacer que este sea más predecible y contribuir a manejar las legítimas expectativas de las víctimas en relación con lo que se puede lograr en el proceso judicial (Dicker, 2010, p.273).

## 2.1. Camboya: las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya (ECCC)<sup>34</sup>

### 2.1.1 Contexto en Kampuchea Democrática



#### Notas

<sup>34</sup> Por sus siglas en inglés.

Entre 1967 y 1975, en el contexto de la guerra fría, se desarrolló la guerra civil de Camboya. El gobierno real camboyano libró una guerra contra el

comunismo y sus aliados. A raíz de esta guerra, la guerrilla de los Jemeres Rojos, actuando bajo la autoridad de Pol Pot y del Partido Comunista camboyano, derrotó al gobierno y accedió al poder, creando la nueva República maoísta denominada Kampuchea Democrática (ACNUR, 2017b).

Este partido gobernó la nueva República entre el 17 de abril de 1975 y el 6 de enero de 1979, implementando un régimen totalitario y opresivo, decidido a exterminar a todas las personas consideradas como “enemigos del Estado”, en particular a las minorías étnicas y religiosas, los intelectuales, profesionales u opositores políticos (ACNUR, 2017b). En este periodo, se registró la desaparición de más de 1,7 millones de camboyanos, a causa de la inanición, enfermedades y agotamiento en virtud del trabajo forzado en los campos de concentración, así como a causa de tortura y ejecuciones extrajudiciales (ICTJ, c.2016, p.1).

Solo con la terminación de la guerra entre Vietnam del Norte y del Sur (1955-1975), y la invasión de los vietnamitas del norte a Camboya en diciembre de 1978, pudo ponerse fin al genocidio camboyano (ver Figura 2). No obstante, las fuerzas remanentes de los Jemeres Rojos, junto a otras guerrillas, continuaron enfrentadas contra las fuerzas gobiernistas por más de veinte años, situación que condujo a decenas de miles de personas a huir de su país, hasta la disolución final de los Jemeres Rojos en 1999 (ICTJ, c.2016, p.1).

“  
...un proceso de formulación y aplicación de los criterios que sea transparente y público puede hacer que este sea más predecible y contribuir a manejar las legítimas expectativas de las víctimas en relación con lo que se puede lograr en el proceso judicial

### 2.1.2 Creación de las Salas Especiales

En 1997, el gobierno pidió asistencia a las Naciones Unidas (en adelante ONU) para juzgar a los responsables del genocidio que derivó en la solicitud de la constitución de un tribunal de carácter nacional. Ahora bien, la ONU consideraba que la neutralidad e independencia de un tribunal de tal naturaleza se vería comprometida en virtud de la presencia de ex líderes de los Jemeres Rojos en el gobierno (ICTJ, c.2016, p.1).

Finalmente, el 4 de mayo de 2006, la ONU y el gobierno de Camboya llegaron a un acuerdo, estableciendo las Salas Especiales de los tribunales de Camboya, a través de la Resolución A/RES/57/228 B<sup>35</sup>. A estas Salas les fue asignado el mandato de investigar y sancionar a los dirigentes de la Kampuchea Democrática quienes eran considerados responsables de los crímenes cometidos entre 1975 y 1979 (ICTJ, c.2016, p.1).

Así las cosas, las Salas fueron concebidas con carácter y composición híbrida, independiente de las Naciones Unidas, teniendo como fuente de derecho el marco jurídico nacional e internacional, y contando con la presencia de jueces nacionales e internacionales.

#### Notas

<sup>35</sup> El 10 de agosto de 2001, la Asamblea Nacional de Camboya aprobó una Ley sobre el establecimiento de las Salas Especiales para el juzgamiento de los crímenes cometidos. Desde este momento hasta el 2006, Camboya estableció diálogos con la ONU con el fin de enmendar dicha ley y proporcionarle legitimidad y apoyo financiero a nivel internacional.

### 2.1.3 Contenido de los criterios

**Tabla 2.1.3. Contenido de los criterios de selección y priorización para el caso de Camboya: las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya (ECCC), como experiencia internacional en el marco de la justicia transicional.**

Criterios	Contenido
<b>Selección y Priorización</b>	<p>Según el acuerdo habilitante de las Salas concluido con la ONU, su jurisdicción fue limitada a dos categorías de individuos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) los altos dirigentes de Kampuchea Democrática, y</li> <li>2) los máximos responsables de los crímenes cometidos durante el Régimen (Ahmed y Day, 2010, p.110).</li> </ol> <p>En este sentido, el proceso de selección y priorización se basó en estos criterios subjetivos empleados por la fiscalía.</p> <p>A pesar de que los criterios de selección utilizados no se hicieron públicos, fuentes documentales indican que en ocasiones se consideraron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El rol del sospechoso y el grado de su responsabilidad.</li> <li>• Ser alto dirigente y/o máximo responsable.</li> <li>• La gravedad, el alcance y la sistematicidad de los crímenes</li> <li>• Los crímenes más emblemáticos.</li> </ul> <p>El número de víctimas y el alcance geográfico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La magnitud del impacto en sectores específicos de la población (Ahmed y Day, 2010, pp.110-116).</li> </ul>
<b>Éxitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las condenas de dos altos funcionarios y el “presidente del centro de seguridad más notorio y central del régimen”.</li> <li>• Estas condenas contribuyeron a incorporar la idea de justicia y la ausencia de impunidad, aplicando los criterios jurisdiccionales de las Salas (Ahmed y Day, 2010, p.114; Mydans, S., 2017).</li> </ul>
<b>Deficiencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La no publicidad de los criterios.</li> <li>• Presión política a pesar de la existencia de criterios de jurisdicción.</li> <li>• Registro de pocos acusados, enjuiciados y sancionados, dada la instrumentalización del criterio del más alto responsable por parte de los jueces, socavando la legitimidad de las Salas.</li> <li>• El criterio del más alto responsable fue criticado, considerado inapropiado dado la estructura del régimen de los Jemeres Rojos (<b>nota 1</b>).</li> <li>• Parcialidad observada en los enjuiciamientos, en particular por la presencia de varios responsables de atrocidades en las estructuras del Estado.</li> <li>• Terminación de mandato no satisfactorio (Mydans, 2017; Khemara, 2016; Campbell, 2014; Wallace, 2017).</li> </ul>

**Nota 1** La organización de los Jemeres Rojos es dividida en fracciones y no de manera piramidal. Por esa razón, muchos responsables de crímenes graves se vieron excluidos del proceso de selección.

## 2.1.4 Conclusiones

Una de las lecciones aprendidas de este caso deriva de la *no publicidad* de los criterios de selección y priorización. El conocimiento de la información clara, transparente y completa es condición necesaria para garantizar la participación de las víctimas en el sistema judicial. De igual manera, el acceso a la justicia se ve limitado por la falta de imparcialidad e independencia de las Salas, situación que se constata por las presiones de ex líderes de los Jemeres Rojos que participaban en el gobierno de turno. Asimismo, esta falta de imparcialidad e independencia ocasionó, particularmente, un bajo registro de investigados, juzgados y sancionados hasta la fecha.

## 2.2. Sierra Leona: el Tribunal Especial para Sierra Leona (SCSL)<sup>36</sup>

### 2.2.1 Contexto en Sierra Leona

Tras la liberación del Estado de Sierra Leona del dominio británico en 1960, y posterior al surgimiento de su primera Constitución en 1971, germinaron en el país varias olas de violencia armada en busca de control político, territorial y de recursos naturales. Contrario a otros conflictos motivados por razones étnicas o religiosas, como el de Ruanda o Yugoslavia, la raíz de la crisis en Sierra Leona tiene fundamentos económicos (Fraschina, 2008, Cap. III, p.48-65).

El conflicto armado se originó, específicamente, cuando Charles Taylor, líder del grupo de resistencia del Frente Nacional Patriótico de Liberia y posteriormente presidente de ese país, apoyó la creación del grupo armado no estatal Frente Revolucionario Unido (en adelante FRU). Este grupo, creado a principios de los 90, tuvo como finalidad derrocar el gobierno militar del partido único de Sierra Leona. Este contexto dio lugar a una serie de operaciones militares por parte del FRU contra el gobierno de Sierra Leona desde su territorio, iniciándose así un cruento conflicto armado que perduró hasta el año 2002 (Fraschina, 2008, Cap. III, p.48-65).

En relación con los actores armados, el FRU, dirigido por Foday Sankoh y patrocinado por Charles Taylor, luchó con el apoyo del grupo rebelde del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (AFRC) y de otras guerrillas de Liberia, Burkina Faso y Libia. Por su parte, el Estado de Sierra Leona contó con el apoyo del grupo paramilitar denominado la Fuerza Defensa Civil (Fraschina, 2008, Cap. III, p.48-65).

Durante los 11 años de violencia armada, se registraron más de 70.000 civiles asesinados, 2,6 millones de personas desplazadas, 200.000 víctimas de graves violaciones a la integridad (mutilación, tortura, violencia



### Notas

**36** Por sus siglas en inglés.

sexual), y más de 7.000 jóvenes reclutados forzosamente como soldados (ICTJ, c.2013). Tras varios intentos infructuosos de lograr una paz estable, en enero de 1999, la comunidad internacional intervino diplomáticamente para promover las negociaciones entre el FRU y el gobierno (ver Figura 3) <sup>37</sup>. En el año 2000, con el apoyo de la comunidad internacional, y en particular la intervención militar del Reino Unido y de Guinea, se logró derrotar al FRU y poner fin a la guerra civil. El 18 de enero de 2002, el presidente anunció oficialmente el fin del conflicto armado con el FRU y ese mismo año se celebraron elecciones bajo el auspicio de la ONU (Fraschina, 2008, Cap. III, p.48-65).

## 2.2.2 Creación del Tribunal

El 12 de junio de 2000, dada la incapacidad del sistema judicial de Sierra Leona de juzgar a todos los responsables, el Presidente solicitó a la ONU establecer una corte especial para juzgar a los máximos responsables de los crímenes perpetrados durante el conflicto armado (ICTJ, c.2013). El 14 de agosto de 2000, por medio de la Resolución 1315, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas constató las graves violaciones a gran escala contra la población civil y señaló su preocupación por el clima de impunidad generalizada en el país. De tal manera que solicitó al Secretario General negociar un acuerdo con el gobierno de Sierra Leona con vistas a la creación de un tribunal especial independiente. El 16 de enero de 2002, un acuerdo bilateral entre la ONU y el gobierno de Sierra Leona estableció oficialmente la creación del Tribunal Especial para Sierra Leona (Fraschina, 2008, p.61).

### Notas

<sup>37</sup> En particular, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 1270 (1999), de 22 de octubre de 1999, decidió crear la misión UNAMSIL, con la finalidad primordial de cooperar en la ejecución del Acuerdo de Paz.

A pesar de que esta iniciativa fue impulsada por una Resolución del Consejo de Seguridad, el Tribunal fue establecido por medio de un tratado entre la ONU y el gobierno. Por ende, el Tribunal Especial de Sierra Leona es un tribunal *sui generis*, de jurisdicción mixta, basado en un tratado bilateral, y con personalidad jurídica propia (ICTJ, c.2013).

**Nota 1.** Tal mandato es conforme a la recomendación de la ONU, mediante la Resolución 1315 de 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

**Nota 2.** En particular, el enjuiciamiento de Charles Taylor, principal contribuyente a la creación y permanencia del FRU, lo cual, en caso contrario, hubiera minado la legitimidad del sistema judicial.

**Nota 3.** Por ende, resultando en una ausencia de garantía del cumplimiento del mandato de juzgar a los máximos responsables.

**Nota 4.** Especialmente a través de los poderes de supervisión operativa del Comité de Gestión, la participación de actores extranjeros en el diseño del Tribunal y de la dependencia de los recursos de terceras partes para el funcionamiento del Tribunal.

### 2.2.3 Contenido de los criterios

**Tabla 2.2.3. Contenido de los criterios de selección y priorización para el caso de Sierra Leona: el Tribunal Especial para Sierra Leona (SCSL), como experiencia internacional en el marco de la justicia transicional.**

Criterios	Contenido
<b>Selección y Priorización</b>	<p>El mandato establecido para el Tribunal prevé como único criterio de selección el juzgamiento de los máximos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario y de la Ley nacional de Sierra Leona, incluyendo a líderes quienes concomitantemente perjudicaron el establecimiento del proceso de paz en el país (Sierra Leona, 2000, Artículo 1) (<a href="#">nota 1</a>).</p> <p>Ahora bien, de acuerdo con la Cámara de Apelaciones de SCSL, el criterio de selección planteado operaba como guía para los fiscales en la adopción de su estrategia de investigación y en la toma de decisiones para continuar con un caso determinado (Ahmed y Day, p. 113).</p> <p>En este sentido, se han interpretado los siguientes elementos para la selección y priorización de los casos fundados en la noción de “mayor responsabilidad” :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El concepto de <i>máxima responsabilidad</i> es más restringido que la noción de los <i>más responsables</i>, al no atender a una jerarquía o mando.</li> <li>• El criterio incluye al menos a los líderes políticos y militares (Ahmed y Day, p. 113; Human Rights Watch, 2006, p. 9).</li> </ul>
<b>Éxitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esfuerzos reales por parte de los funcionarios judiciales para comunicar a los sierraleoneses acerca de la Corte y su mandato.</li> <li>• Aplicación equitativa de los criterios a las tres milicias involucradas en el conflicto, incluyendo a una milicia afiliada al Gobierno.</li> <li>• Enfoque y enjuiciamiento exitoso de algunos de los máximos responsables (<a href="#">nota 2</a>) (Dicker, 2010, pp. 269-270; Human Rights Watch, 2006, p. 6 ; Human Rights Watch, 2004, p. 39; Chernor Jalloh, 2011, p. 419).</li> </ul>
<b>Deficiencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de supervisión judicial de la aplicación del criterio de mayor responsabilidad (<a href="#">nota 3</a>).</li> <li>• Número reducido de procesos contra perpetradores claves, debido en particular a la interpretación estricta del mandato del Tribunal.</li> <li>• Juicio de Charles Taylor en La Haya en lugar de en Sierra Leona, socavando la legitimidad percibida y la opinión pública respecto al Tribunal.</li> <li>• Falta de independencia <i>de facto</i> del Tribunal en la selección de casos y en su funcionamiento (<a href="#">nota 4</a>).</li> <li>• Siendo constituido mediante un acuerdo bilateral, las providencias y decisiones dictadas del Tribunal no son oponibles a terceras partes. Lo anterior resultó en obstáculos para adoptar acuerdos bilaterales de extradición o asistencia judicial con otros Estados (Jalloh, 2011, pp. 416, 420, 421; Human Rights Watch, 2004, pp. 5 y 411; Mahony, 2016, p. 94; Hall, 2010, pp. 179-180).</li> </ul>

## 2.2.4 Conclusiones

A diferencia del caso camboyano, el SCSL garantizó el acceso a la información del criterio de selección. Sin embargo, la carencia de independencia e imparcialidad resultó en un uso arbitrario del único criterio de selección y priorización respondiendo a intereses políticos y económicos de quienes financiaron y participaron en el funcionamiento del Tribunal. Así mismo, la existencia de un único criterio de selección redujo el actuar del Tribunal, impidiendo la investigación, esclarecimiento y juzgamiento de hechos, situaciones y perpetradores claves para la garantía de los derechos de las víctimas en contextos de transición.

## 2.3. Mecanismos judiciales de selección y priorización a partir de la guerra en los Balcanes - Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia

### 2.3.1 Contexto en la ex Yugoslavia

#### Notas

**38** Respectivamente: Eslovenia en 1991, Croacia de 1991-1995, Bosnia de 1992-1995, Croata-Bosnia de 1992-1994, Kosovo de 1998-1999, Sur de Serbia de 1999-2001 y Macedonia en 2001.

**39** Lo cual confiere al Consejo de Seguridad la autoridad para emplear una variedad de medidas a fin de hacer efectivas sus decisiones, entre ellas, la creación de órganos subsidiarios tales los tribunales internacionales.

**40** Es decir, crímenes contra bienes o personas protegidas, junto a los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y otros crímenes de guerra.

**41** Hasta una fecha que debe ser determinada por el Consejo de Seguridad, al momento de la restauración de la paz.

Las guerras yugoslavas hacen referencia a una multitud de conflictos que tuvieron lugar en el territorio de la ex Yugoslavia, entre el año 1991 y 2001. Se trata en particular de guerras sucesivas y concurrentes que afectaron a todas las seis ex repúblicas de la Yugoslavia al momento de sus secesiones (ver Figura 4)<sup>38</sup>.

Los conflictos armados se caracterizaron por su componente étnico y por el nacionalismo exacerbado. En efecto, el nacionalismo del serbio Slobodan Milosovic tuvo profundas repercusiones en la región, al buscar preservar la unidad de los serbios de la Yugoslavia. Lo anterior se vio reforzado por causas políticas, económicas y culturales, que conllevaron al enfrentamiento de las nuevas facciones serbias de varios países, siendo apoyadas por el ejército de la ex Yugoslavia, en oposición a los movimientos de independencia de los eslovenos, croatas, bosnios y albaneses.

Este conflicto se constituye en uno de los más importantes librados en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, ocasionando la pérdida de 130.000 a 200.000 vidas humanas y provocando millones de desplazados a través de Europa (Guerra y Combate, c.1995).

### 2.3.2 Creación del Tribunal

El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (en adelante TPIY) fue establecido por la ONU mediante la Resolución 827 de 1993, en aplicación de la decisión tomada por el Consejo de Seguridad sobre la base del artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de la ONU<sup>39</sup>.

El Estatuto del TPIY (en adelante ETPIY) prevé un mandato exclusivo para enjuiciar a los presuntos responsables de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario, en aplicación de las Convenciones de Ginebra de 1949<sup>40</sup>; del crimen de genocidio o de crímenes de lesa humanidad (artículos 2, 3, 4 y 5 del ETPIY), cometidos en territorio de la ex Yugoslavia, a partir del 1 de enero de 1991<sup>41</sup> (artículo 8 del ETPIY) (Segura, 1994). El TPIY tiene una competencia concurrente y prioritaria sobre las jurisdicciones nacionales de los países implicados (artículo 9 del ETPIY).

### 2.3.3 Contenido de los criterios

**Tabla 2.3.3. Contenido de los criterios de selección y priorización para el caso de la ex Yugoslavia, como experiencia internacional en el marco de la justicia transicional**

Criterios	Contenido
<b>Selección y Priorización</b>	<p>No existe una lista de criterios en el ETPIY o en sus Reglas de Procedimiento (Angermaier, 2010, pp. 27-28). Sin embargo, en octubre de 1995, la Fiscalía del TPIY adoptó una lista de criterios de selección de casos, no vinculante, que sirven de elementos de consideración para los Fiscales (<b>nota 1</b>). Estos criterios de selección y priorización fueron agrupados en los siguientes cinco grupos (Angermaier, 2010, pp.31-33):</p> <p><b>1. Perpetradores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición jerárquica, notoriedad, institución que representa, nivel de liderazgo y de participación en las decisiones y las políticas.</li> <li>• Nacionalidad.</li> <li>• Nivel de responsabilidad y de participación en el crimen.</li> <li>• Nivel de autoridad, control del presunto autor y su conocimiento de los actos cometidos por los subordinados.</li> <li>• Visibilidad por el Gobierno/Media/ONG.</li> <li>• Disponibilidad de la prueba.</li> </ul> <p><b>2. Gravedad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de víctimas.</li> <li>• Naturaleza de los actos, ubicación, duración y repetición.</li> <li>• Área de destrucción.</li> <li>• Vinculación a otros casos.</li> <li>• Nacionalidad de las víctimas y perpetradores.</li> <li>• Patrón del crimen.</li> <li>• Disponibilidad de la prueba.</li> <li>• Notoriedad por el Gobierno/Medios/ONGs.</li> </ul>

Criterios	Contenido
<b>Selección y Priorización</b>	<p><b>3. Consideraciones políticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte para el desarrollo de la jurisprudencia internacional.</li> <li>• Voluntad y capacidad de los tribunales nacionales de enjuiciar al presunto perpetrador.</li> <li>• Valor simbólico o disuasorio potencial del enjuiciamiento.</li> <li>• Repercusión positiva en la percepción pública de la parcialidad, el equilibrio y la rapidez de respuesta del Tribunal (<b>nota 2</b>).</li> </ul> <p><b>4. Consideraciones prácticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de los recursos de investigación. Impacto de esta investigación sobre las acusaciones o investigaciones en curso o futuras.</li> <li>• Duración contemplada para completar la investigación.</li> <li>• Potencialidad de arresto del presunto autor.</li> <li>• Disponibilidad e integridad de la prueba y de información exculpatoria.</li> <li>• Presencia de otras investigaciones abiertas en la misma área geográfica, en particular las de los perpetradores y las víctimas de “etnia opuesta”.</li> </ul> <p><b>5. Otras consideraciones relevantes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El número de elementos del delito que pueden ser enjuiciados y las teorías de carga de la prueba disponibles.</li> <li>• Impedimentos legales posibles para el enjuiciamiento.</li> <li>• Defensas potenciales y análisis de la responsabilidad.</li> <li>• Aprovechamiento de investigaciones en curso en concordancia con la estrategia de investigación de la Fiscalía.</li> <li>• La investigación o el enjuiciamiento exitoso del caso que favorece a los objetivos estratégicos plasmados.</li> <li>• El caso lleva nuevas pistas para investigar a cadenas de mando políticas, militares, policiales y civiles más elevadas.</li> <li>• El caso se ajusta a un patrón más amplio de investigaciones y enjuiciamientos en curso o futuros, llevados a nivel nacional.</li> </ul>
<b>Éxitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La lista tiene muchos elementos importantes que puede servir de referencia en el desarrollo y la institucionalización de los criterios de selección y priorización.</li> <li>• Los criterios se aplicaron ampliamente en el proceso, lo que generó en particular acusaciones contra los perpetradores de todas las principales partes involucradas en el conflicto, aumentando credibilidad y la percepción de imparcialidad del TPIY entre las comunidades afectadas (Bergsmo, Helvig, Utmelidze y Tagovec, 2010, p. 108; Human Rights Watch, 2006, p. 6).</li> </ul>

Criterios	Contenido
<b>Deficiencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La lista de criterios establecida por la Fiscalía incluye varias consideraciones legales poco claras (<a href="#">nota 3</a>).</li> <li>• Unos criterios pueden aparecer discutiblemente inadecuados (<a href="#">nota 4</a>).</li> <li>• La lista tiene frecuentes repeticiones y traslapos.</li> <li>• Falta de transparencia respecto a la aplicación de los criterios, aumentando las percepciones de sesgo y llevando a la politización del proceso de selección.</li> <li>• Falta inicial de una estrategia de enjuiciamiento clara, y más específicamente de un proceso estratégico y coherente de selección y priorización.</li> <li>• Los criterios de “notoriedad” (donde el sospechoso no tenía ningún cargo formal) y de “imparcialidad” dieron pie a que algunas decisiones procesales fuesen influenciadas por consideraciones secundarias o políticas (<a href="#">nota 5</a>) (Vlaming, 2012, p. 102; Angermaier, 2010, p. 27).</li> </ul>

**Nota 1.** Los jueces del TPIY también desempeñan un papel en la selección y priorización de casos a través de la revisión de las acusaciones. Los criterios considerados incluyen el nivel de responsabilidad del acusado, la gravedad de los crímenes, y si el acusado recibirá un juicio justo y la posibilidad de una pena de muerte.

**Nota 2.** Específicamente, sobre el funcionamiento efectivo del Tribunal, de su respuesta rápida a juzgar a los responsables de las atrocidades y sobre su imparcialidad y equilibrio.

**Nota 3.** Por ejemplo, el delito particular o partes de él que pueden ser acusadas “puede referirse a la seriedad del delito o, en su lugar, la carga probatoria de los elementos del delito”. Además, ‘las teorías de carga disponibles’ pueden referirse a la gravedad de los modos de responsabilidad potencialmente aplicables o, en su lugar, a las ‘diferencias en la carga probatoria de los requisitos legales de las modalidades de responsabilidad’.

**Nota 4.** Por ejemplo, las consideraciones de: “Posibles impedimentos legales para el enjuiciamiento” y “Posibles defensas”.

**Nota 5.** Por ejemplo, la política de imparcialidad implicaba que en algunos casos las acusaciones se emitían sobre la base de la membresía de ciertos grupos más que en la gravedad de los crímenes cometidos.

### 2.3.4 Conclusiones

Teniendo en cuenta lo anterior, se identifica que, al adoptar una pluralidad de criterios sin definición concreta de los mismos, las nociones que los describen terminan estando vacías de contenido. Esto impide que el ejercicio de selección y priorización cumpla con su objetivo de plantear una estrategia de investigación clara, facilitando además la arbitrariedad del operador de justicia y llevando a una posible politización del proceso.

## **2.4. Mecanismos judiciales de selección y priorización a partir de la guerra en los Balcanes - Salas Especiales de Crimen de Guerra en Bosnia-Herzegovina**

### **2.4.1 Contexto en Bosnia-Herzegovina**

La guerra de Bosnia-Herzegovina fue el conflicto más importante que sucedió durante las guerras yugoslavas. El conflicto tuvo lugar en el territorio actual de la Bosnia y Herzegovina (BiH), entre el 6 de abril de 1992 y el 14 de diciembre de 1995. Tras el reconocimiento de la declaración de independencia de Bosnia por la Unión Europea, el ejército de la nueva República Srpska<sup>42</sup>, apoyado por el ejército de la República de Yugoslavia, invadieron y sitiaron Sarajevo. Esto condujo al estallido de una guerra entre serbios y bosnios-croatas de la región<sup>43</sup>, caracterizada por su naturaleza étnica y una compleja combinación de factores tanto políticos como religiosos (ver Figura 5).

Durante este tiempo, se registraron más de dos millones de desplazados y aproximadamente cien mil muertos, entre los cuales se encontraban civiles y militares (Lampe, s.f.). De las víctimas de homicidio, el 65 por ciento fueron bosnios musulmanes y el 25 por ciento serbios, mientras que dentro de las víctimas civiles, el 83 por ciento correspondió a bosnios (Researchs show estimates..., International Herald Tribune, 2007). Uno de los eventos más representativos es el del 13 de julio de 1995, en donde ocho mil hombres y niños bosnios musulmanes fueron asesinados dentro de un enclave establecido como zona protegida por las Naciones Unidas. Este acto fue reconocido como genocidio por la Corte Internacional de Justicia en 2007 (Cour Internationale de Justice, 2007, p.127, párr.297).

Después de varias evidencias de matanzas cometidas por parte del Ejército de la República Srpska, en particular de ataques en zonas protegidas de la ONU, y constatando la ineeficacia de las tropas de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, la OTAN decidió intervenir unilateralmente mediante una campaña de bombardeos contra los serbios a partir del 30 de agosto de 1995 (Akyol, 2015). Esto permitió a la coalición bosnio-croata consolidar su avance y obligó a las tropas serbobosniás a rendirse, seguido por un pacto de cese al fuego establecido el 11 de octubre de 1995, lo cual dio lugar a la firma de los Acuerdos de Dayton en diciembre de 1995 en París (Akyol, 2015).

### **2.4.2 Creación de un sistema judicial para los responsables de crímenes de guerra**

Desde 2003, el sistema judicial nacional retomó las facultades como conocedor principal de los casos de crímenes de guerra en el país, a partir del establecimiento de la Corte Estatal, la Oficina de la Fiscalía y la modificación

#### **Notas**

**42** República de los serbios de Bosnia, establecida por los serbobosniós en favor a la República de Yugoslavia controlada por los serbios.

**43** El conflicto implicó al ejercito de Bosnia Herzegovina, las fuerzas armadas de Croacia y del apoyo del OTAN a partir de 1995, en contra del ejército de la República Srpska, de la República Serbia de Krajina (Entidad autoproclamada por los serbos de Croacia) y del apoyo de la República de Yugoslavia.

**44** Los cuales incluyen también el crimen de genocidio, de lesa humanidad y el derecho consuetudinario humanitario. Ver Mujkanović, 2010, pp.80,83.

**45** Específicamente, un criterio que se refiere a las consecuencias de los delitos hacia la comunidad local.

del Código Penal (Bergsmo et al., 2009, p.7). En este mismo sentido, considerando que el TPIY solo tendría la competencia para juzgar crímenes que involucrasen perpetradores de alto rango, se estableció en 2005 la Sala Especial de Crimen de Guerra de la Corte Estatal junto a un Departamento Especial de la Fiscalía. Estas instituciones son responsables, de la mano con los departamentos de Fiscalía regionales, de la investigación y persecución de los crímenes de guerra cometidos durante el conflicto<sup>44</sup>. Estos mecanismos funcionan en conjunto y de manera complementaria al TPIY.

En 2004, el Colegio de los Fiscales de BiH adoptaron un documento interno titulado “Criterios de orientación de reglas significativas para la ruta de los casos” (*Orientation Criteria for Sensitive Rules of the Road cases*) destinado a asistir a la Fiscalía para la selección de los casos que serán dirigidos ante las Salas Especiales de Crimen de Guerra (Susic, 2011, p.35). Enfrentando la congestión de los casos seleccionados, el Estado desarrolló una Estrategia Nacional en el 2008. Dicha estrategia consolidó los criterios ya establecidos por la Fiscalía, así como los documentos y la jurisprudencia del TPIY y la Corte Penal Internacional (en adelante CPI), pero agregó un elemento de enfoque territorial<sup>45</sup> y proporcionó un rol a los jueces de participación en la selección para el filtro de casos y su jurisdicción competente según la complejidad (Susic, 2011, pp.38-39).

#### 2.4.3 Contenido de los criterios

**Tabla 2.4.3. Contenido de los criterios de selección y priorización para el caso de la guerra en los Balcanes - Salas Especiales de Crimen de Guerra en Bosnia-Herzegovina, como experiencia internacional en el marco de la justicia transicional.**

Criterios	Contenido
<b>Selección y priorización</b>	<p>Los criterios establecidos son flexibles y sirven para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Distribuir los casos entre jurisdicciones en BiH en función de la naturaleza del crimen (gravedad), y</li> <li>2. Ser priorizado en cada jurisdicción, según la gravedad, la disponibilidad de la prueba, las circunstancias y otras consideraciones establecidas a continuación (<b>nota 1</b>).</li> </ol> <p>En particular, las consideraciones se dividen en los siguientes tres grupos (<b>nota 2</b>):</p> <p><b>1. Naturaleza del crimen.</b> Existen dos listas de ofensas, según la gravedad (<b>nota 1</b>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Altamente sensible.</li> <li>• Sensible.</li> </ul>

Criterios	Contenido
<b>Selección y priorización</b>	<p><b>2. Características del presunto perpetrador (nota 2)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición jerárquica o rol del sospechoso (<b>nota 3</b>).</li> <li>• Notoriedad (<b>nota 4</b>).</li> <li>• Contexto (<b>nota 5</b>).</li> <li>• Cadena de mando.</li> </ul> <p><b>3. Otras consideraciones prácticas</b></p> <p><b>Pruebas disponibles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Casos con testigos “sospechosos”.</li> <li>• Causas relacionadas con casos tratados por el TPIY.</li> <li>• Casos con evidencias documentales fuertes.</li> <li>• Cuestiones jurídicas difíciles.</li> </ul> <p><b>Gravedad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crímenes que justifican una larga pena de prisión.</li> </ul> <p><b>Seguridad de los testigos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad real de acoso a los testigos.</li> <li>• Problemas de protección de los testigos.</li> </ul> <p><b>Criterio complementario.</b> Casos que involucran a perpetradores en áreas que simpatizan con él o donde las autoridades tienen un interés personal en evitar el escrutinio público de los crímenes.</p>
<b>Éxitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia gama de factores relevantes, agrupados bajo las consideraciones de gravedad y disponibilidad de la prueba.</li> <li>• Los criterios son utilizados en varias etapas.</li> <li>• Distribución efectiva de los casos entre los tribunales regionales y departamentales según los criterios de gravedad en particular.</li> <li>• Éxito en el proceso judicial de varios casos.</li> <li>• Enfoque diferencial establecido en la Estrategia Nacional (<b>nota 6</b>).</li> <li>• Mecanismo de revisión judicial de las decisiones de selección procesal (posibilidad de apelación de las decisiones, garantía de buena aplicación de criterios, evitar arbitrariedad) (Tausan, 2015; Susic, 2011, pp. 42-44 y 47).</li> </ul>

Criterios	Contenido
<b>Éxitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congestión latente de casos activos, sin información detallada sobre la calidad, seriedad, gravedad y criterios empleados en la selección de estos.</li> <li>• Indicios de mala gestión y aplicación de los criterios en la distribución de los casos por parte de la Fiscalía.</li> <li>• Acusaciones de separación de casos individuales complejos para cumplir con las cuotas anuales.</li> <li>• Falta de educación y sensibilización para la población sobre los fundamentos del trabajo y uso de los criterios por parte de las Cortes (Bergsmo et al., 2010, pp. 1-8; Tausan, 2015; Dicker, 2010, pp. 268-269; Balkan Transitional Justice, 2016).</li> </ul>

**Nota 1.** Los casos altamente sensibles son acogidos por el Departamento Especial, mientras que los casos de la segunda categoría se remiten para ser investigados por parte de las oficinas cantonales y fiscales en los lugares en los que se produjeron estos incidentes. Las listas son no jerarquizadas y cubren una amplia gama de delitos, contra la vida, la integridad física, la libertad personal y la destrucción de la propiedad religiosa o cultural.

**Nota 2.** Se dejó voluntariamente un lenguaje suficientemente vago, dejando una discreción en la aplicación de los criterios.

**Nota 3.** La Estrategia Nacional de Crímenes de Guerra estableció posteriormente que las “formas y grados más serios de participación en la perpetración de un delito penal” se pueden considerar para determinar la gravedad de la responsabilidad del sospechoso y si debe ser juzgado ante de un Tribunal Estatal.

**Nota 4.** La notoriedad se determina tanto en la sociedad en general, así como en el grupo de víctimas directamente afectado.

**Nota 5.** Mientras que para el contexto se considera si se trata de un múltiple violador o de un tema de atención particular como de agresión sexual y crímenes de género.

**Nota 6.** Riesgo en cuanto que la falta de divulgación e información pública al respecto puede resultar en el crecimiento de la percepción pública de parcialidad.

#### 2.4.4 Conclusión

Los procesos de selección y priorización por parte de las Salas Especiales dejan algunas lecciones aprendidas. Por un lado, se resalta la flexibilidad en la adopción y aplicación de los criterios; de tal manera que la estrategia de investigación puede acomodarse a las circunstancias que no se hayan previsto al momento del acogimiento de estos. Sin embargo, esta flexibilidad también abre la posibilidad al arbitrio o subjetividad del operador de justicia a la hora de interpretar el caso concreto, como se evidenció en la práctica de gestión y distribución de los casos.

Por esta razón, la posibilidad de revisar las decisiones de selección a través de mecanismos de apelación permite la garantía de la independencia e imparcialidad judicial. Finalmente, la falta de publicidad y sensibilización de las razones para el uso y trabajo que llevaron a cabo las Cortes repercutió en la falta de confianza por parte de las víctimas hacia el sistema judicial, dadas las expectativas depositadas en este.

## **2.5. Ruanda: Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)**

---

### **2.5.1 Contexto en Ruanda**

El genocidio étnico de Ruanda se llevó a cabo entre el 7 de abril y el 17 de julio de 1994 (ACNUR, 2017a). En efecto, en 2006, el genocidio en Ruanda tiene finalmente reconocimiento judicial por la Corte de apelación, quien establece su existencia como un hecho incontestable (Les décisions historiques du TPIR, 2015). Desde los años 1950, las tensiones entre hutus y tutsis aumentaron y crecieron las disputas étnicas, en una época en donde la minoría tutsis pasó del estrato más alto de la sociedad durante el régimen colonial del siglo XIX hacia el más bajo (ACNUR, 2017a). Tras varios episodios de matanzas por ambas partes, la tensión culminó en los años 90, cuando el Frente Patriótico Ruandés (FPR) realizó un ataque contra el Gobierno Hutu desde Uganda. Los tutsis que vivían en Ruanda fueron tratados como traidores y cómplices de lo sucedido (ACNUR, 2017a). A partir de allí, se verificó una campaña de propaganda racista a través de diferentes medios de comunicación durante un periodo de meses, incitando a la violencia, al odio e instando a la exterminación de los tutsis (Lawyers' Committee for Human Rights, 1997, p.4).

Después de un breve cese al fuego concluido entre el Gobierno y el FPR en 1993, el asesinato del presidente de Ruanda, Juvénal Habyarimana, puso fin al acuerdo de paz y dio comienzo a masacres por miembros simpatizantes del Gobierno hutu (ejército, política, milicias, ciudadanos, etc.) contra toda la población tutsi y los hutus moderados (ACNUR, 2017a).

En una temporada de tres meses, se estima que más de un millón de personas, es decir los tres cuartos de la población tutsis en Ruanda, fueron asesinados, y alrededor de doscientas mil mujeres fueron violadas (ver Figura 6) (ACNUR, 2017a). Un elemento que distingue este conflicto de varios otros es el alto nivel de participación de la población. En efecto, se ha dicho que entre 30 por ciento y 50 por ciento de la población ruandesa participó de alguna manera, directa o como cómplices, en los crímenes (Obote-Odora, 2010, pp.50,55-56).

### **2.5.2 Creación del Tribunal Internacional para Ruanda**

Tras el genocidio, y en particular a raíz de los informes recibidos sobre las "violaciones del derecho humanitario en Ruanda", el Consejo de Seguridad de la ONU afirmó su determinación de poner fin a este tipo de crímenes y adoptar acciones afirmativas para sancionar a los responsables.

En este sentido, se creó el TPIPR mediante la Resolución 955 de 1994 del Consejo de Seguridad, con un mandato semejante al del TPIY. En particu-

lar, juzgar a los responsables de la planificación, organización y ejecución del genocidio, de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y de crímenes de lesa humanidad cometidos en Ruanda. Adicionalmente, la competencia del Tribunal abarcó a los ciudadanos ruandeses que cometieron dichos crímenes en Estados vecinos durante 1994 (Naciones Unidas, 1994, Resolución 955 de 1994 del Consejo de Seguridad, Arts.1-4 y 7).

El TPIR tiene una competencia conjunta y prioritaria sobre las Cortes de jurisdicción nacional (Naciones Unidas, 1994, Resolución 955 de 1994 del Consejo de Seguridad, Art.8 (1) y (2)), es decir, que en cualquier momento puede solicitar formalmente a una corte transferir su competencia en un caso preciso. Además, la Resolución habilitante del Tribunal estableció la obligación de los Estados de cooperar plenamente con el mismo y cumplir con las órdenes dictadas por este (párr.2 y Art.8 del Anexo).

### **2.5.3 Contenido de los criterios**

**Tabla 2.5.3. Contenido de los criterios de selección y priorización para el caso de Ruanda: Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), como experiencia internacional en el marco de la justicia transicional.**

Criterios	Contenido
<b>Selección y priorización</b>	<p>Siguiendo la solicitud del Consejo de Seguridad, el objetivo fue priorizar el juzgamiento de los líderes más antiguos en la institucionalidad o aquellos que tuvieron una mayor responsabilidad. Aunque no fueron publicados oficialmente, la gravedad de los crímenes y el nivel de responsabilidad de los sospechosos fueron los dos criterios principales que guiaron las actividades procesales del TPIR. En este sentido, en el desarrollo de la estrategia de investigación, los Fiscales plantearon criterios relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El rol y el rango del victimario, la naturaleza y el alcance de su participación.</li> <li>• La naturaleza y gravedad de la ofensa (<b>nota 1</b>).</li> <li>• Contribución a la reconciliación nacional (<b>nota 2</b>) (Obote-Odora, 2010, p.64).</li> </ul> <p>Otras consideraciones incluyeron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidades de perseguir el sospechoso con otros mecanismos judiciales.</li> <li>• La singularidad del asunto legal.</li> <li>• La contundencia de la prueba.</li> <li>• La necesidad de evitar la apariencia de impunidad.</li> <li>• La posibilidad real de arresto del individuo en cuestión (Vlaming, 2012, p. 561).</li> </ul>

Criterios	Contenido
Éxitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los criterios se han utilizado con éxito para enjuiciar a muchos de “los líderes políticos y militares que planificaron, organizaron y llevaron a cabo el genocidio en Ruanda”.</li> <li>La selección de los criterios por parte de los fiscales se basó en una comprensión adecuada del conflicto en Ruanda (<b>nota 3</b>) . (Ibíd. Pág.47; De Vlaming, 2012, p. 557).</li> </ul>
Deficiencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de transparencia en la aplicación de los criterios (<b>nota 4</b>).</li> <li>Ausencia inicial de estrategia de persecución penal.</li> <li>Gestión deficiente de los casos y de control por parte de los jueces.</li> <li>El Estatuto del TPIR no prevé indemnización para las víctimas.</li> <li>Mandato de reconciliación ineficaz, debido a la poca información canalizada a la población sobre el trabajo del TPIR (<b>nota 5</b>).</li> <li>El Fiscal no adoptó criterios de representación equitativa de los diferentes grupos (ya sean étnicos o no).</li> <li>El Gobierno rechazó medidas de justicia restaurativa.</li> <li>Concentración de recursos en la persecución penal, dejando de lado la reparación de las víctimas (ICTJ, 2009; De Vlaming, 2012, p. 560 ).</li> </ul>

**Nota 1.** Con una atención particular en los sospechosos que pudieran haber conspirado para cometer el genocidio.

**Nota 2.** Por ejemplo, se adoptaron criterios de representación geográfica de los incidentes, para minimizar las percepciones de parcialidad, favorabilidad o discriminación.

**Nota 3.** Tan pronto fue establecido que el genocidio fue el resultado de una conspiración planificada por miembros del gobierno en el poder, el partido gobernante, el MRND y el liderazgo militar senior, los criterios de “si el sospechoso ocupó un cargo de autoridad a nivel nacional “y” si alguien conspiró para cometer genocidio” fueron específicamente adoptados

**Nota 4.** Durante gran parte de la historia del TPIR, los criterios nunca se publicaron y/o se elaboraron claramente.

**Nota 5.** Según una encuesta realizada a la población ruandesa: 56% de la población estuvo poco informada sobre el trabajo del TPIR y 31% no estuvo informado en absoluto (Longman, Pham y Weinstein, 2004, p. 213).

#### 2.5.4 Conclusión

En el caso de Ruanda, las lecciones aprendidas se pueden resumir en los siguientes puntos. Sin perjuicio de los resultados obtenidos, cabe resaltar la prominencia que se dio a la reconciliación en el proceso de selección y priorización en el sistema judicial. De esto mismo se deriva el papel protagónico que se le otorgó a la necesidad de comprender el contexto del conflicto para la elaboración de los criterios por parte de la Fiscalía en el ejercicio de sus funciones. No obstante, es preciso resaltar la carencia de una estrategia de persecución previa al desarrollo de las labores de la fiscalía. En consecuencia, las víctimas no tuvieron acceso a información clara y completa acerca del tratamiento de los casos, limitando su participación y negando sus derechos a la justicia y verdad. Ahora bien, es crucial señalar que, en términos de reparación, el Tribunal no consideró una noción integral de la misma e incluso desechó la idea de otorgar indemnizaciones.

## 2.6. Corte Penal Internacional (CPI)

### 2.6.1 Contexto de surgimiento de la CPI

Entre el 15 de junio y 17 de julio de 1998, se llevó a cabo el trabajo preparatorio para el establecimiento de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI) con la participación de más de 160 países. Como resultado de este trabajo fue adoptado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en 1998, la cual fue establecida el 01 de julio de 2002, con sede en La Haya. La CPI es el primer tribunal penal internacional, permanente e independiente, habilitado para investigar y juzgar a los individuos que han cometido los crímenes más graves de transcendencia internacional identificados en el artículo 5 del Estatuto de Roma, en particular, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y crimen de agresión. Hasta la fecha, el Estatuto de Roma ha sido ratificado por más de 121 Estados, representando a cada región del mundo (Coalición por la Corte Penal Internacional, s.f., p.1).

El Tribunal tiene una jurisdicción temporal no retroactiva, a partir de su entrada en vigor, y es competente en los términos de los artículos 12 y 13 del Estatuto de Roma. A su vez, tiene una competencia de carácter complementaria a las jurisdicciones nacionales, es decir, que puede actuar cuando las cortes nacionales no estén dispuestas a llevar a cabo una investigación o un juzgamiento o cuando no pueden realmente hacerlo.

### 2.6.2 Contenido de los criterios

**Tabla 2.6.3. Contenido de los criterios de selección y priorización para el caso de Corte Penal Internacional, como experiencia internacional en el marco de la justicia transicional.**

Criterios	Contenido
<b>Selección y priorización</b>	<p>Los criterios de selección de la Corte se pueden dividir en estas tres categorías:</p> <p><b>1. Gravedad del crimen</b> (International Criminal Court Office of the Prosecutor ICC-OTP, 2016, párr. 38):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Escala del crimen (<b>nota 1</b>).</li><li>• Naturaleza y elementos fácticos de cada delito.</li><li>• Impacto de los crímenes (<b>nota 2</b>).</li></ul>

Criterios	Contenido
<b>Selección y priorización</b>	<p><b>2. Grado de responsabilidad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza del comportamiento ilegal, grado de participación e intención.</li> <li>• Existencia de un motivo de discriminación.</li> <li>• Presencia de abuso de poder o capacidad oficial (IBID).</li> </ul> <p><b>3. Posibles acusaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cargos constituyen una muestra representativa de los principales tipos de victimización y de las comunidades afectadas.</li> <li>• Tener en cuenta si el delito ha sido debidamente tratado respondiendo a su carácter de crimen internacional y que contengan factores que merezcan una atención especial (<b>nota 3</b>) (IBID).</li> </ul> <p>Respecto a los criterios de priorización de los casos, <b>se establece un procedimiento estratégico (nota 4) y operacional (nota 5)</b>:</p> <p><b>1. Priorización estratégica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación comparativa entre los casos seleccionados, basada en los factores de selección.</li> <li>• Si una persona, o miembros del mismo grupo, ya han sido objeto de investigación o enjuiciamiento por parte de la Fiscalía o por un Estado por otro delito grave.</li> <li>• El impacto de las investigaciones y procesamientos sobre las víctimas y las comunidades afectadas.</li> <li>• El impacto de las investigaciones y procedimientos sobre la criminalidad en curso y/o su contribución potencial a la prevención de delitos.</li> <li>• El impacto y la capacidad de la Fiscalía de perseguir otros casos que involucren partes en conflicto en paralelo o secuencialmente a este enjuiciamiento.</li> </ul> <p><b>2. Priorización operacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cantidad y calidad de las pruebas disponibles.</li> <li>• La existencia de cooperación y asistencia judicial internacional.</li> <li>• La capacidad de llevar a cabo efectivamente las investigaciones necesarias dentro de un periodo de tiempo razonable, considerando los elementos de seguridad para el equipo de investigación y los testigos, así como de los riesgos que puedan surgir de la interacción de ellos con la Fiscalía.</li> <li>• La posibilidad de asegurar la comparecencia de los sospechosos ante la CPI.</li> </ul>
<b>Éxitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor transparencia y publicidad exponiendo las políticas y criterios aplicados por la Fiscalía</li> <li>• Mayor enfoque en crímenes que anteriormente no fueron enjuiciados</li> <li>• Enfoque en los máximos responsables, alentando la prevención de los delitos mediante un mensaje disuasivo de la CPI (Seils, 2010, pp. 76-77; Human Rights Watch, 2006, pp. 10 y 12).</li> </ul>

Criterios	Contenido
<b>Deficiencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El criterio de juzgar a los más altos responsables puede resultar excluyendo a aquellos que tienen una gran influencia o poder más allá de lo que refleja el título o cargo oficial, promoviendo la impunidad de los perpetradores de menor rango.</li> <li>• Percepción pública de la aplicación inconsistente de criterios, en particular de gravedad, obstaculizando la credibilidad y legitimidad de la CPI y el impacto de su trabajo en diferentes países.</li> <li>• Falta de claridad respecto a los criterios que guían la elección de las situaciones que llevan a investigar un caso concreto (<b>nota 6</b>) (Dicker, 2010, p. 270; Human Rights Watch, 2006, pp. 10 y 12; Du Plessis y Maunganidze, 2016).</li> </ul>

**Nota 1.** Número de víctimas directas e indirectas, el alcance del daño causado (físico y psicológico), sistematicidad de los crímenes y temporalidad.

**Nota 2.** Entre otras cosas, considerando la mayor vulnerabilidad de las víctimas, el daño psicológico, social, económico y ambiental infligido a las comunidades afectadas. Consideración especial a los crímenes que resulten en la destrucción del medio ambiente, explotación ilegal de recursos naturales y la desposesión de tierras.

**Nota 3.** Estos incluyen: crímenes contra o que afectan a los niños, violación y otros delitos sexuales y de género, ataques contra objetos culturales, religiosos, históricos y otros objetos protegidos, ataques contra el servicio humanitario; y personal de mantenimiento de la paz.

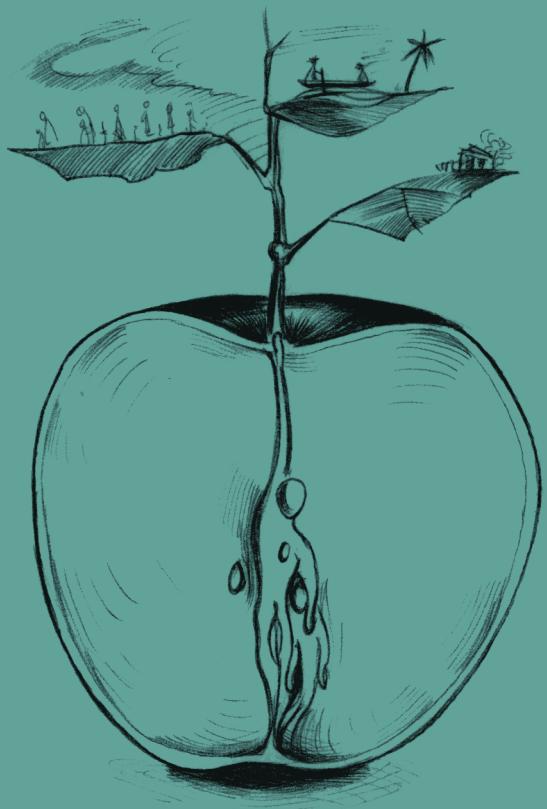
**Nota 4.** La priorización estratégica se interesa a los elementos contextuales que pueden tener un impacto positivo en caso de un enjuiciamiento exitoso.

**Nota 5.** La priorización operacional hace referencia a la viabilidad práctica de llevar a cabo una investigación efectiva y exitosa, con una perspectiva razonable de llevar a una condena.

**Nota 6.** Hasta el momento, los criterios que guían tales decisiones son desconocidos y no se abordaron en el documento de política 2016.

### 2.6.3 Conclusiones

La experiencia de un tribunal penal internacional de carácter permanente facilita el establecimiento de estrategias de investigación criminal por parte de la Fiscalía de la Corte que resultan más claras y transparentes para quienes acuden a este sistema de justicia. De igual manera, al centrar su gestión en la responsabilidad penal de los máximos responsables, posibilita enviar un mensaje disuasivo al resto de la población sobre la no tolerancia de impunidad en los crímenes más graves y representativos para la comunidad internacional. No obstante lo anterior, al tratarse de un sistema de justicia internacional, de carácter complementario a las jurisdicciones nacionales, no tiene la capacidad para investigar y sancionar a aquellos que sin ser los más altos responsables, sí hayan jugado un rol o papel importante en la comisión de los crímenes, lo cual repercute en la posibilidad de impunidad.



*...Dadas las heridas que estos crímenes  
infligen a nivel físico y psicológico,  
la víctima muchas veces opta  
por protegerse al evitar  
la angustia emocional y/o represalias  
por parte de los perpetradores...*

# 3

## Experiencias previas de priorización de casos en el escenario nacional

**E**n consideración con la experiencia comparada en términos de *sección y priorización de casos*, se nos impone la conclusión acerca de la necesidad de elaborar criterios claros, razonables y proporcionales, que hagan parte de un procedimiento público, transparente y con garantías de participación para las víctimas. En todo caso, como lo resalta la experiencia comparada y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, resulta indispensable prestar atención a los casos que no sean seleccionados por la justicia y asegurar su integración con otros mecanismos o medidas propios de la justicia de transición. En este sentido, el presente acápite examinará la manera como se ha desarrollado este asunto en Colombia desde la expedición de la Ley 975 de 2005, también conocida como ley de “justicia y paz”.

En Colombia el concepto de justicia transicional surgió a partir de los diálogos entre las Autodefensas Unidas de Colombia y el gobierno nacional. Esas negociaciones originaron la ya mencionada ley de “justicia y paz”, cuya aprobación dio paso a la desmovilización de grupos paramilitares creando un modelo especial de persecución penal para estos. No obstante, como la propia Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN) ha reconocido, el esquema investigativo contemplado en la ley 975 arrojó resultados bastante precarios. En palabras de la FGN:

... debido a la dimensión no esperada que debió afrontar el aparato judicial diseñado para tal fin por parte de la Fiscalía General de la Nación y la Judicatura, al tener que procesar bajo este esquema judicial especial a más de 32.500 desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley y con un registro de más de 417 mil hechos delictivos reportados por las víctimas del conflicto armado atrí-

buidos a éstas, hizo que los resultados después de 6 años de entrada en vigencia de las disposiciones legales, no fueran los esperados por las mismas víctimas, la sociedad, el País y la comunidad internacional.

Hasta el momento, se han proferido 14 sentencias, ninguna de ellas contra quien ostentara la doble condición de máximos responsables y miembros representantes. En igual forma, se observa que las sentencias no atienden con suficiencia hechos criminales que reflejen patrones de macrocriminalidad y macro-victimización, que permitan consolidar aspectos esenciales de reconstrucción histórica de los hechos cometidos en el orden geográfico, político, económico y social, incluyendo la descripción de estrategias de la organización delictiva, sus dinámicas locales, regionales, nacionales, aspectos logísticos, modus operandi, actores públicos y privados, entre otros (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2013, pp.1-2).

Esta realidad contribuyó al establecimiento de un clima adverso en el país, respecto de los fines y propósitos de la justicia transicional, pues se fue alimentando la idea de que este era un modelo de justicia encaminado a otorgar beneficios de carácter penal a responsables de graves violaciones a los derechos humanos, sin que respondieran ante la justicia, las víctimas y la sociedad en general por los actos atroces cometidos. Ahora bien, la falta de previsión de una estrategia de investigación penal integral que pudiese dar cuenta de la complejidad del conflicto armado colombiano y de la participación en este de los grupos paramilitares contribuyó, en buena medida, al descrédito sobre la aplicación de este modelo de justicia, en palabras de la Corte Constitucional

...la llamada “Ley de Justicia y Paz” no previó la creación [de] una estrategia investigativa que le permitiera a la Fiscalía General de la Nación clasificar y reagrupar las numerosas conductas delictivas confesadas por los desmovilizados, empleando para ello herramientas de análisis criminal (vgr. cruce de variables criminales, georreferenciación, minería de datos, etc.) y patrones macro-criminales. Aquello condujo a: (i) que no existiera un orden lógico de presentación de los casos ante la judicatura, y por ende, a que las condenas contra los máximos responsables tardaran demasiado tiempo en ser proferidas; (ii) que crímenes de *lesa humanidad* y de guerra perpetrados de manera masiva o sistemática, fueran investigados con las metodologías tradicionales de los delitos ordinarios, esto es, caso a caso, y no en contexto; y (iii) que las primeras sentencias proferidas contra los desmovilizados no reflejaran las verdaderas dimensiones del fenómeno paramilitar en Colombia (Colombia, Corte Constitucional, 2015, Sentencia C-694, 8.1.2.1.).

Esto conllevó a que el Estado colombiano adoptara medidas constitucionales y legales que permitieran hacer del proceso penal un procedimiento más efectivo y eficiente, que otorgara a las víctimas mayores garantías respecto de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y que garantizara la no repetición. Dicho esto, el Estado colombiano promovió la expedición del Acto Legislativo 01 de 2012 también conocido como "Marco Jurídico para la Paz" y de la ley 1592 del mismo año<sup>46</sup>. Sobre el primero de estos instrumentos, se ha indicado que para alcanzar una paz estable y duradera se debe adoptar medidas de justicia transicional, de tal manera que se disponga: (i) la creación de *criterios de selección y priorización* que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; (ii) la renuncia condicionada a la persecución judicial penal y (iii) la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la aplicación de penas alternativas, de sanciones extrajudiciales y de modalidades especiales de cumplimiento<sup>47</sup>.

En este sentido, el Acto Legislativo 01 del 2012 creó los artículos 66 y 67 transitorios de la Constitución, los cuales aparejan mecanismos de justicia transicional. Estos artículos establecieron que dichos instrumentos serían excepcionales y su finalidad debía orientarse a facilitar la terminación del conflicto armado interno y lograr la paz estable y duradera, así mismo, garantizar la no repetición y la seguridad de todos los colombianos y colombianas, al tiempo que debía proteger los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación en la mayor medida posible. Como se indicó en la primera sección del documento, la Corte Constitucional encontró ajustada a la Constitución la modalidad de investigación penal basada en la selección y priorización de casos que consagró el Acto Legislativo 01 del 2012. Adicionalmente, sobre la noción de máximo responsable señaló la Corte que

Si bien no existe una definición unánime sobre el máximo responsable, los criterios que lo han definido en el Tribunal Penal para la antigua Ex Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Bosnia y Herzegovina y la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional tienen en común que a través de esta figura identifican a aquellas personas que tienen un rol esencial en la organización criminal para la comisión de cada delito. De esta manera, el concepto de máximo responsable no se identifica con el de jefe del grupo o bloque, como se ha entendido incorrectamente, sino con criterios relacionados con un nexo con el plan o política de violencia organizada (...)

En consecuencia, un máximo responsable puede ser tanto el jefe de un grupo, como también quien haya tenido un rol esencial en la comisión de los crímenes<sup>48</sup> de acuerdo al papel que la persona pudiese jugar dentro de la organización<sup>49</sup>. De hecho, el parámetro del

## Notas

**46** Ver: Abogados sin fronteras Canadá, 2014. Paz con justicia transicional. Aportes para Colombia desde el Derecho Internacional.

**47** Ver: Colombia, 2012, Acto Legislativo 01, "Por 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"; Ver también: Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579.

**48** Fiscalía vs. Ademic, "Decisión para la remisión a las autoridades de Croacia conforme a las reglas 11bis", Caso No. IT-04-78- PT, Tribunal de Remisión, 14 de septiembre de 2005. Citado en la Sentencia C-579 de 2013.

**49** Fiscalía vs. Dragomir Milosevic, Decisión sobre la remisión de caso, según la Regla 11bis, Caso No. IT-98-29/1-PT, Referral Bench, 8 de julio de 2005. Véase además el Memorando Interno de la Fiscalía del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia de 17 de octubre de 1995. "Criterios para investigaciones y persecuciones". Citado en la Sentencia C-579 de 2013.

## Notas

**50** Ambos, Kai: Command responsibility and Organisationsherrschaft: ways of attributing international crimes to the ‘most responsible’, Cambridge, 2009, 127 y ss. Citado en la Sentencia C-579 de 2013.

**51** El artículo 13 de la ley 1592 del 2012 indica: La ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 16A del siguiente tenor: Artículo 16A. Criterios de priorización de casos. Con el fin de garantizar los derechos de las víctimas, el Fiscal General de la Nación determinará los criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal que tendrán carácter vinculante y serán de público conocimiento.

Los criterios de priorización estarán dirigidos a esclarecer el patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley y a develar los contextos, las causas y los motivos del mismo, concentrando los esfuerzos de investigación en los máximos responsables. Para estos efectos, la Fiscalía General de la Nación adoptará mediante resolución el “Plan Integral de Investigación Priorizada”. Expresiones declaradas ajustadas a la Constitución en virtud de la sentencia C-694 de 2015.

máximo responsable es un criterio ascendente que permite incluir no solamente a quien haya tenido una intervención decisiva en el delito, sino también a otras personas en virtud de criterios como el de la responsabilidad del superior “*Command responsibility*” o el dominio de aparato organizado de poder “*Organisationsherrschaft*”<sup>50</sup>.

Por lo anterior, el concepto de máximo responsable no puede identificarse necesariamente con un autor excluyendo a los partícipes, ni con el autor de un delito agravado, ni con un líder, sino que depende de la estructura misma de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra y está relacionada con el concepto de macro-criminalidad para desmembrar la estructura organizada (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579, pp.309-313).

En este contexto, se promulgó la ley 1592 del 2012 con el objetivo de aplicar los criterios de priorización en las investigaciones que se adelantaban en el ámbito de la ley 975 del 2005 y poder establecer una metodología de investigación penal que diera cuenta de los patrones de macro-criminalidad y se concentrara en aquellos máximos responsables de crímenes internacionales<sup>51</sup>. En consecuencia, la FGN expidió la Directiva 01 de 2012 por medio de la cual se adoptaron criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión en la FGN. Los casos priorizados son las violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos, las infracciones graves al derecho internacional humanitario, y el crimen de genocidio.

En dicha Directiva se indicaron los siguientes criterios:

- **Criterio subjetivo:** teniendo en cuenta la condición de la víctima (factor de vulnerabilidad) y del victimario (máximo responsable),
- **Criterio objetivo:** evaluando la gravedad de la conducta criminal y la representatividad del caso,
- **Criterios complementarios:** la factibilidad, la viabilidad, el sometimiento del caso a la justicia internacional, la riqueza didáctica y la regionalización (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2012, punto V).

Asimismo, la Directiva estableció una definición de los máximos responsables de la siguiente manera:

... 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; 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 (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2012, punto III).

Ahora bien, la FGN amplió la Directiva 01 de 2012 a través de la Directiva 02 de 2015, la cual desarrolló el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, así como los lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal por parte de la FGN. Según esta nueva Directiva

...la Fiscalía General de la Nación entiende por priorización una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la Fiscalía, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción de dominio (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2015, artículo 1).

Adicionalmente, la FGN modificó los criterios de priorización de la siguiente manera:

- En cuanto a la caracterización de la gravedad del crimen (criterio objetivo), se agrega el análisis de costos sociales, el grado de protección al bien jurídico afectado dado por el legislador, la frecuencia del delito, y el número de víctimas afectadas.
- Se cambia el componente de representatividad por el de importancia (criterio objetivo).
- Orienta el análisis del victimario (criterio subjetivo) a la existencia de una estructura criminal y al análisis de los delincuentes no ocasionales.
- Agrega la participación o colaboración de servidores públicos como elemento de análisis (criterio subjetivo).
- En cuanto a los criterios complementarios, elimina la regionalización y el sometimiento a la justicia internacional en el análisis del criterio objetivo (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2015, punto V).

La Directiva 02 del 2015 establece, además, un test de priorización y ponderación de los criterios. De acuerdo con el contenido dado a las categorías de impacto y dificultad, la Directiva ofrece una subregla para articular la aplicación de los criterios:

1. Los criterios objetivo y subjetivo priman para evaluar si un caso o situación es priorizable.

2. Sin embargo, ese análisis de impacto se debe ponderar con la evaluación de la dificultad, teniendo en cuenta los criterios complementarios de factibilidad y viabilidad, para lograr la investigación y judicialización efectiva de dicha situación o caso con una cantidad razonable de recursos, de acuerdo con la capacidad y competencia de cada una de las dependencias de la Fiscalía (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2015, hoja 4).

No obstante estos ajustes, “en el marco del proceso de Justicia y Paz, a 2015 la FGN había logrado 32 sentencias contra 130 postulados por 4.305 hechos” (Colombia, Fiscalía General de la Nación, 2016), lo que da cuenta de las dificultades del proceso de investigación y judicialización de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en este escenario de Justicia y Paz.

Ahora bien, el Acto Legislativo 01 del 2012 facultaba al Congreso de la República para que, por iniciativa del gobierno nacional, se tramitará mediante Ley Estatutaria<sup>52</sup> la determinación de los *criterios de selección* que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática.

En tal virtud, el Congreso de la República expidió la ley *“Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”* 08 de 2017 Senado – 016 de 2017 Cámara, cuyo control previo de constitucionalidad lo resolvió la Corte en Sentencia C-080 de 2018. El artículo 19 de la citada norma indica:

**Artículo 19. Principio de Selección.** La Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP, aplicarán criterios para concentrar el ejercicio de la acción penal en quienes tuvieron participación determinante en los hechos más graves y representativos. Con respecto a las personas y hechos que no sean objeto de selección, se podrá renunciar al ejercicio de la acción penal.

Constituyen criterios de selección, entre otros:

1. Gravedad de los hechos: Grado de afectación de derechos fundamentales individuales y colectivos; modalidad de la comisión de los hechos en términos de violencia y sistematicidad.
2. Representatividad: Efectos de la investigación y judicialización de los hechos: capacidad de ilustración del modus operandi y/o prácticas o patrones criminales de los hechos.

## Notas

**52** Según el ordenamiento jurídico colombiano, las leyes estatutarias regulan aspectos de especial importancia, que requieren un trámite especial en el Congreso, los temas que se regulan mediante este tipo de leyes están establecidos taxativamente en el artículo 152 de la Constitución Política.

**53** Lo subrayado fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en Sentencia C-080 de 2018.

3. Características diferenciales de las víctimas: Condiciones de vulnerabilidad y/o necesidad de adoptar medidas diferenciales de protección derivadas de patrones históricos, sociales y culturales de discriminación que se han identificado a partir de aspectos como: el origen étnico, el género, la edad, la condición de discapacidad, la orientación sexual y la identidad de género y/o rol social de la víctima.
4. Características de los responsables: Participación activa o determinante en la comisión de los crímenes de competencia de esta jurisdicción y/o la prueba de su autoría y participación en los hechos concretos.
5. Disponibilidad probatoria: Calidad y cantidad de las pruebas disponibles, las requeridas para probar el hecho y su dificultad para conseguirlas.

Los criterios de selección dispuestos en este artículo no constituyen criterios para imputar responsabilidad.

**PARÁGRAFO 1º.** Con respecto a las personas y hechos que no sean objeto de selección, se podrá renunciar condicionadamente al ejercicio de la acción penal cuando:

1. Contribuyan de manera eficaz a las medidas del SIVJRRN, en particular la contribución al esclarecimiento de la verdad en el marco de dicho Sistema.
2. Haya cumplido todas las demás condiciones impuestas por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas o la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas.
3. Haya suscrito acta de compromiso de no repetición y de abstenerse de cometer nuevos delitos.

**PARÁGRAFO 2º.** En ningún caso podrá renunciarse al ejercicio de la acción penal cuando se trate de delitos no amnistiables, según lo establecido en el parágrafo del artículo 23 de la ley 1820 del 30 de diciembre de 2016.

**PARÁGRAFO 3º.** Las personas cuya competencia revierta a la jurisdicción ordinaria de conformidad con lo normado en el artículo 63 de esta ley, no podrán recibir ningún beneficio, amnistía, renuncia de la acción penal, mecanismo especial o prerrogativa producto del acuerdo y su implementación y en el evento de haberlo recibido, lo perderán, en los términos del artículo 20 de la presente ley<sup>53</sup>.

En concordancia con lo anterior, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y conductas de la JEP estableció el documento de política sobre los *Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones*, documento que fue previamente socializado con las organizaciones de víctimas en audiencia pública realizada el pasado 13 de junio de 2018 y sobre el cual se permitió hacer recomendaciones y aportes escritos, razón por lo cual, ASFC estima esta acción importante labor de la Sala de compartir, socializar y permitir la discusión sobre los criterios de priorización, situación que permite materializar los principios de transparencia y participación de las víctimas contemplados en el Acto Legislativo 01 de 2017, constituyéndose este esfuerzo en un ejemplo de buenas prácticas institucionales.



## Caja 1:

### Comentarios sobre los criterios de selección y priorización ya establecidos

Como bien se sabe, el Proyecto de ley Estatutaria para la administración de Justicia de la JEP, en su artículo 19, introduce 5 criterios de selección de casos. Por su parte, la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas de la JEP presentó el pasado 28 de junio de 2018 los “criterios y metodología de priorización de casos y situaciones”.

Por lo mismo, vale la pena realizar ciertos comentarios en relación con la efectiva aplicación del enfoque de género en estos dos instrumentos.

En lo que concierne el artículo 19 del Proyecto de Ley Estatutaria, los cuatro primeros criterios, referentes a: la gravedad de los hechos, la representatividad de los hechos, las características diferenciales de las víctimas no generan ningún cuestionamiento a simple vista. Sin embargo, cuando se refiere a conductas de VBG y VS, llaman la atención los dos criterios que hacen hincapié en:

- Las características de los responsables; y
- La disponibilidad probatoria.

Estos dos criterios se vuelven a encontrar dentro de la propuesta de la Sala, en tanto criterios de priorización. Para esta, la representatividad se asume en dos dimensiones: como criterio subjetivo de impacto en cuanto a los presuntos responsables y como criterio objetivo de impacto en relación con los hechos. Por otro lado, la disponibilidad probatoria es adoptada como criterio complementario.

Respecto a la disponibilidad probatoria, se debe comenzar por advertir un notorio obstáculo tratándose de casos de VBG y VS, en donde los delitos que de allí se derivan son particularmente difíciles de probar.

Por un lado, la evidencia forense rara vez estará disponible, ya sea por el paso del tiempo o por la decisión autónoma de la víctima de no llevar a cabo pruebas médico forenses. Con ese escenario, el material probatorio depende en gran medida del testimonio de la víctima, en caso de que esté dispuesta a hablar, o el de otros testigos<sup>54</sup>.

#### Notas

<sup>54</sup> Ver: ICTY-OTP “Reliving the past: The challenges of testifying” disponible en <http://www.icty.org/sid/10608>, last accessed on 12 October 2011.

Como lo afirmó la Corporación SISMA mujer en su momento:

“(...) se impone reconocer que dada la gravedad de la violencia sexual es necesario desligar la actividad probatoria del cuerpo de la víctima y de la verificación de su testimonio, centralizando todos los esfuerzos para que el acervo probatorio recoja los elementos que visibilizan los hechos de violencia sexual ocurrida durante y con ocasión de conflicto armado” (Corporación Sisma Mujer, 2011a, p.100).

A pesar de que a nivel internacional las normas de procedimiento de los tribunales tengan cierta flexibilidad en cuanto a la carga de la prueba<sup>55</sup>, la dificultad de obtener testimonios de testigos confiables persiste como uno de los grandes temores. En estos casos, muchas veces no hay testigos oculares directos (Franklin, 2008, pp.209 y ss.), pues han ocurrido en lugares privados, o de haber testigos, muchos han sido asesinados o son reacios a declarar por motivos de trauma, miedo y/o desconfianza (Bergsmo, 2012, p.297). Por el otro lado, a esto se le debe sumar la dificultad de identificar los delitos sexuales. Dadas las heridas que estos crímenes infligen a nivel físico y psicológico, la víctima muchas veces opta por protegerse al evitar la angustia emocional y/o represalias por parte de los perpetradores (Van Schaack, 2009, p.369).

Como resultado, la investigación y el enjuiciamiento dependen en gran parte de los testigos disponibles y la evidencia circunstancial. Por lo mismo, estos problemas relacionados con los medios de prueba, siendo insuperables, fuerzan a los estados a preguntarse sobre los estándares de prueba a adoptar para responder de manera efectiva a las necesidades particulares de las víctimas de VBG y VS. Sin embargo, pareciese que en ocasiones se tiene la tendencia de evadir estos casos y acusar a quienes están en juicio bajo otros cargos que son más fáciles de probar (Bergsmo, 2012, p.301).

Ahora bien, pese a que los delitos sexuales sean normalmente cometidos de la mano con otras prácticas en contra de la misma víctima o contra la comunidad a la que pertenece (de ahí la importancia y su aporte al análisis de contexto descrita en secciones anteriores), su enjuiciamiento subsumido dentro de patrones criminales más amplios resulta en la invisibilización y escenario de impunidad en el que Colombia se encuentra<sup>56</sup>.

Así las cosas, los materiales probatorios en estos casos deben privilegiar aquellos disponibles, sean testimonios o elementos de con-

## Notas

**55** Regla 63.4 de la CPI sobre Reglas de Procedimiento y de Prueba adoptada en septiembre de 2002; Regla 96 del TPIY adoptada en 1994 y modificada en el 2010 IT/32/Rev.45.

**56** A nivel internacional el primer caso que se tiene como referente de investigación sexual exclusiva o enfocada —con respecto a una situación de esclavitud sexual y prostitución forzada— es el caso Foča del TPIY.

texto. En este punto, vale la pena hacer hincapié en el más reciente pronunciamiento judicial dado por el Tribunal de Mayor Riesgo C del Estado de Guatemala, adoptada el 23 de mayo de 2018. Esta sentencia condena a cuatro militares de alto rango por los delitos de deberes contra la humanidad y violación, en agravio de Emma Molina Theissen. Para ello, reconoció el valor central del testimonio de la víctima en el caso de violación sexual (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, julio 2, comunicado de prensa).

En adición, las actividades probatorias deben entonces hacer énfasis en el análisis de contexto que pueden demostrar el empleo de estas prácticas a partir de una evaluación entre la ubicación temporal y espacial de los actores armados, las modalidades de violencia utilizada, la pluralidad de víctimas, entre otros. Sin perjuicio a lo anterior, es importante rescatar que para que el uso de dichos análisis sea efectivo, se requiere de diseños estratégicos de investigación en donde se pueda evidenciar las prácticas señaladas (Ambos, 2010, p.213). Con ello, el empleo de información secundaria resulta crucial para evidenciar el modus operandi de los actores, así como las particularidades en ciertos casos con ocasión a la violencia de género. Entre esas fuentes se tienen: informes de entidades estatales, de ONGs nacionales e internacionales y organizaciones internacionales.

Sin adentrarse en esta discusión, en lo que concierne a la representatividad o características de los responsables, se debe tener especial cautela en los casos de VBG y VS. Lo anterior debido a que muchas veces los perpetradores directos, por su calidad de bajo mando dentro de las organizaciones armadas, no son siempre quienes responderán por los cargos en virtud de la estrategia de seleccionar para el juzgamiento aquellos mandos altos o “big fish”, tal y como lo ha hecho en su oportunidad la misma fiscal de la CPI. De ser así, el estándar probatorio debe ser aún más flexible, permitiendo que el contexto pueda entrar dentro de un acervo probatorio suficiente para condenar por responsabilidad de mando, tal y como sucedió en el caso de Jean-Pierre Bemba Gombo en primera instancia, sin perjuicio a la existencia de decisión opuesta en segunda instancia (Corte Penal Internacional, 2016, marzo 21).

Por lo mismo, los criterios de disponibilidad probatoria no deben ser aplicados ni para la selección ni la priorización al tratarse de delitos de VBG y VS. Su adopción total, o su adopción condicionada, representaría un desconocimiento del enfoque de género en la JEP.



*.....parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto...*

# 4

## Criterios de selección y priorización en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) contemplado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)

**E**l presente acápite busca aterrizar los criterios de selección y priorización que se proponen por parte de ASFC, al modelo de justicia transicional acogido en el Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, principalmente al componente de justicia del SIVJRN en cabeza de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP). En tal sentido, es pertinente comenzar con unas breves reflexiones en torno al origen y consecuencias del conflicto armado colombiano y de los diálogos de paz llevados a cabo en La Habana Cuba, con la finalidad de establecer el contexto particular en el cual deben aplicarse los criterios de selección y priorización.

## 4.1 Contexto del Acuerdo Final de Paz

**Establecer un “origen” del conflicto armado colombiano parece tarea imposible.** Una reciente comisión de expertos, denominada “Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas”, redactó el informe *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (2015) señalando la existencia de, por lo menos, tres visiones sobre el tema:

**Una primera que** indica como fecha de origen la década de 1920, momento en el cual las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales derivadas del control del Estado, condujeron al aumento de la conflictividad agraria, urbana y de los sectores obreros y sindicales.

**Una segunda postura** centra el origen del conflicto en la época conocida en el país como La Violencia (con mayúscula), a partir de 1948, desatada a raíz de la muerte del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán, en lo que se denomina como “El Bogotazo” y la violencia bipartidista —confrontaciones entre simpatizantes del partido Liberal y del Conservador—.

**Finalmente**, una visión que centra el origen del conflicto a finales del Frente Nacional<sup>57</sup>, ligado, principalmente, al surgimiento del narcotráfico y del paramilitarismo en las décadas de 1970 y 1980.



### Notas

<sup>57</sup> El Frente Nacional es conocido en el país como la repartición del poder político y económico a través de la alternancia en el manejo del Estado, por parte de los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador. Este pacto puso fin a la época denominada como La Violencia, pero instauró nuevos conflictos, esta vez por el surgimiento de diferentes movimientos insurgentes con diversas ideologías de izquierda.

Esta breve descripción puede darnos una idea de la complejidad del conflicto armado colombiano, el cual, independientemente del establecimiento de una fecha concreta de origen, se ha prolongado en el tiempo, a tal punto, que bien podríamos afirmar que **por lo menos las últimas tres generaciones de colombianos y colombianas han estado atravesadas por el conflicto y la violencia**. Si la génesis del conflicto ha suscitado álgidos debates en la academia colombiana, estos no resultan menores a la hora de establecer las razones o causas que dieron origen al conflicto. A menudo se destaca la falta de presencia del Estado en los territorios, de desigualdad, exclusión y pobreza y la deficiencia de la política pública para afrontarlos, el narcotráfico, la injerencia de países extranjeros, principalmente de Estados Unidos, el cerramiento del régimen

men político, el problema central sobre la propiedad de la tierra, entre otros factores, como las razones que explican, según diversos autores, el surgimiento y mantenimiento del conflicto y la violencia en el país (Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015). Nuevamente, **la complejidad del conflicto colombiano salta a la vista. Son diversas y múltiples las causas que han dado origen al conflicto y lo han mantenido, de tal suerte que la superación de las mismas no se avizora como tarea fácil y de corto plazo**, pues estamos hablando de causas profundas que exigen acciones desde diversos escenarios, disciplinas y políticas gubernamentales.

Ahora bien, como hemos mencionado en la sección primera de este documento, el nivel de degradación y victimización que se ha producido a causa del conflicto armado colombiano es descomunal. Las cifras así lo demuestran: **entre 1985 y 2012 murieron de forma violenta casi 220.000 personas, el 80 por ciento de estos eran civiles**; al menos **25.000 personas fueron víctimas de desapariciones forzadas<sup>58</sup>**, cometidas en su mayoría por paramilitares y fuerzas de seguridad; **alrededor de 27.000 personas fueron secuestradas entre 1970 y 2010**, sobre todo por parte de grupos guerrilleros, y **más de cinco millones de personas fueron objeto de desplazamientos forzados entre 1985 y 2012**. Hasta el año 2015, los datos oficiales registraban un total de ocho millones de víctimas, esto es, para hacerse una idea, la totalidad de la población que tiene la capital del país, Bogotá (Colombia, Registro Único de Víctimas, 2018, en línea).

*“...el nivel de degradación y victimización que se ha producido a causa del conflicto armado colombiano es descomunal. Las cifras así lo demuestran: entre 1985 y 2012 murieron de forma violenta casi 220.000 personas...”*

**Esta enorme victimización se produce en un contexto de pobreza, exclusión e inequidad que tiende a su profundización.** Para 2015, los datos del Banco Mundial indicaban que el coeficiente de Gini<sup>59</sup> para Colombia era de 0,55. Asimismo, la concentración de la tierra y la desigualdad en el sector rural habían crecido en la última década: el coeficiente Gini rural pasó de 0,74 a 0,88. **Más del 98 por ciento de las tierras fértiles y cultivables se encuentran en manos del 1 por ciento de la población, mientras que el 99 por ciento de la población rural se encuentra en la pobreza** sobreviviendo con el porcentaje mínimo de las tierras (Escoria y Reyes, 2017, p.336).

### Notas

**58** Una de las dificultades más notorias a la hora de analizar los datos de la victimización producida a causa del conflicto en Colombia tiene que ver con el sub-registro y la dispersión de los datos, de manera que no es posible establecer una cifra exacta. En el caso de las víctimas de desaparición forzada, crimen que en esencia busca tapar todo rastro de la persona desaparecida, se verifica con mayor crudeza esta realidad, pues las cifras oscilan entre los 30.000 y 60.000 desaparecidos. En todo caso, este flagelo ha significado un nivel de victimización mayor que el registrado en las dictaduras militares del cono sur, en las que se utilizó este crimen de manera sistemática y planeada.

**59** El coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos entre los ciudadanos de un país. Se establece del 0 al 1, siendo cero (0) la máxima igualdad y uno (1) la máxima desigualdad.

En Colombia no han sido pocos los intentos de paz ensayados entre los gobiernos de turno y los grupos alzados en armas; desde el gobierno de Belisario Betancur (1982) hasta el de Juan Manuel Santos (2010-2018), se ha planteado la necesidad de una salida negociada al conflicto armado con los diferentes grupos que atizan la violencia<sup>60</sup>, especialmente, con la guerrilla de las FARC-EP. En este sentido, y luego de 50 años de conflicto y de varios procesos de paz fallidos en el país, **en el 2012 el gobierno colombiano en cabeza de Juan Manuel Santos, decidió iniciar conversaciones con el Secretariado de las FARC-EP en aras de buscar una salida negociada al conflicto**. La promulgación del Acto Legislativo 01 de 2012, más conocido como “Marco Jurídico para la Paz”, abrió las puertas a esa posibilidad<sup>61</sup>.

## Notas

**60** Para un resumen de los diferentes procesos de paz surgidos en Colombia para este período, conviene ver el texto “Máximos responsables” (Peña, Torra y Matallana, 2017).

**61** Ya en la sección tercera de este documento hemos advertido las medidas que estableció el Marco Jurídico para la Paz y, en esa medida, del impacto que tuvo no solo en la concreción de un nuevo modelo de justicia penal, sino en la posibilidad de establecer el marco jurídico que posibilitara la desmovilización de los miembros de las FARC-EP.

**62** En su momento, la Fiscal de la Corte Penal Internacional dio su respaldo al Acuerdo de Paz y destacó la centralidad que este daba a las víctimas (Corte Penal Internacional, 2016).

**63** Es importante recordar que el 2 de octubre del 2016, la sociedad colombiana rechazó el plebiscito refrendatorio del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Las negociaciones de paz dividieron a la población colombiana y esa polarización se reflejó en el estrecho margen por el que se impuso el NO, 50,21 por ciento de la votación. Esto significó un duro golpe al Acuerdo de Paz y la necesidad de tener en cuenta los puntos de los voceros del NO para firmar un nuevo Acuerdo.

**«** Las negociaciones de paz entre el gobierno nacional colombiano y la guerrilla de las FARC-EP tuvieron como eje de discusión seis puntos trascendentales:

- i) política de desarrollo agrario integral;
- ii) participación política;
- iii) fin del conflicto;
- iv) solución al problema de las drogas ilícitas;
- v) víctimas e
- vi) implementación, verificación y refrendación.



Como se advierte, los puntos i, ii y iv buscan enfrentar ciertas causas estructurales que han dado origen al conflicto armado y el punto v, esto es, el punto sobre las víctimas, constitúa el eje nodal del Acuerdo de Paz<sup>62</sup>. A partir del 24 de noviembre de 2016, fecha en que se firmó el nuevo Acuerdo de Paz en el Teatro Colón entre las partes<sup>63</sup>, se ha venido realizando el proceso de implementación de lo acordado, el cual se ha visto ralentizado por las disputas políticas y los intereses de todo tipo que se entretienen en el Congreso de la República de Colombia. En este orden de ideas, **es preciso analizar el modelo de justicia transicional acordado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP en el Acuerdo Final de Paz dentro del cual se deberán aplicar los criterios de selección y priorización acordes a las necesidades y particularidades del conflicto colombiano**.

## 4.2 **Modelo de justicia transicional del Acuerdo Final de Paz**

Para la Corte Constitucional es claro que cada “Estado debe confeccionar un modelo de justicia transicional que se adapte a sus necesidades, enfocadas no sólo en garantizar la no repetición del conflicto, la reparación efectiva de las víctimas, el descubrimiento de la verdad sobre lo ocurrido, sino

además propender por la plena reconciliación" (Colombia, Corte Constitucional, 2015, Sentencia C-694, punto 4)<sup>64</sup>. En este sentido, la jurisprudencia constitucional, en línea con los desarrollos del DIDH, ha reconocido que las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos son titulares de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición<sup>65</sup>. Adicionalmente, la Corte ha reconocido que estos derechos son inescindibles<sup>66</sup> y se sustentan en el propio texto constitucional<sup>67</sup>.

El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP contempla estos desarrollos internacionales y los adecúa al complejo contexto colombiano en aras de la consolidación de la paz y la vigencia de los derechos de las víctimas. Adicionalmente, en varios apartados del Acuerdo se reconoce la importancia, no solo de reparar a las víctimas, sino de transformar las realidades sociales y económicas que han posibilitado la violencia y las atrocidades. Así, desde el propio preámbulo del Acuerdo se indica que

Valorando y exaltando que el eje central de la paz es impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en múltiples regiones doblegadas hoy por el abandono, por la carencia de una función pública eficaz, y por los efectos del mismo conflicto armado interno; que es meta esencial de la reconciliación nacional la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.3).

De igual manera, el Acuerdo apuesta por una noción de justicia que no sólo tenga en cuenta a las generaciones presentes y, aquellas pasadas que han sufrido las violaciones a los derechos humanos, sino que pone entre ojos la importancia de que las generaciones futuras puedan desarrollarse en un contexto de paz y reconciliación, lo anterior, haciendo uso del concepto de justicia prospectiva. El Acuerdo

[Exalta y consagra] la justicia prospectiva en tanto reconoce derechos fundamentales esenciales para las nuevas y futuras generaciones como son el derecho a una tierra conservada, el derecho a la preservación de la especie humana, el derecho a conocer sus orígenes y su identidad, el derecho a conocer la verdad sobre hechos acontecidos antes de su nacimiento, el derecho a la exención de responsabilidades por las acciones cometidas por las generaciones precedentes, el derecho a la preservación de la libertad de opción, y otros derechos, sin perjuicio de los derechos de las víctimas de cualquier edad o generación a la verdad, la justicia y la reparación (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.3).

## Notas

**64** La Justicia Transicional en el Estado Social de Derecho 4.1. Concepto y alcance.

**65** Ver, entre otras, Colombia, Corte Constitucional, 2006, Sentencia C-370 y Sentencia C-454. Allí se analizan los desarrollos internacionales en materia de derechos de las víctimas hasta el momento en que fueron producidas estas sentencias.

**66** En consonancia con el Punto 5 de la "Declaración y programa de acción de Viena" que indica: *Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales*, la Corte ha establecido en su jurisprudencia, también, la doctrina de la interdependencia de los derechos de las víctimas. En este sentido, conviene revisar la Sentencia C-775 de 2003, allí se estableció que: "no es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar a la reparación sin la justicia". En igual sentido ver Colombia, Corte Constitucional, 2006, Sentencia C-370; 2014, Sentencia C-180.

**67** En este sentido puede verse: Colombia, Corte Constitucional, 2002, Sentencia C-228, en la que se reconocen estos derechos sobre la base de la propia normativa constitucional (Arts. 1º, 2º, 15, 21, 93, 229 y 250). Véase también: Colombia, Corte Constitucional, 2009, Sentencia C-409.

Adicionalmente, el Acuerdo de Paz contempla la necesidad de materializar los enfoques diferenciales, de género, territorial y étnico.

Lo anterior con el fin de acercar, de manera efectiva, las políticas públicas que den contenido al proceso transicional a aquellos sectores que han sufrido con mayor rigor la degradación del conflicto, sectores de la población que, coinciden en una gran mayoría en sus condiciones de pobreza, abandono estatal, exclusión y desigualdad. En este sentido,

el enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.6).

En este contexto, la participación ciudadana, en especial la participación de las víctimas en la construcción de la política pública que permite la transformación de sus territorios, resulta trascendental. Como ya lo indicamos en la primera sección de este documento, el gran déficit de las experiencias transicionales comparadas ha sido, precisamente, la participación de las víctimas en los asuntos que les atañen directamente.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el Acuerdo de Paz contempla una fórmula de justicia transicional que busca proteger los derechos de las víctimas y, al mismo tiempo, garantizar el tránsito de un escenario de disputas tramitadas por la violencia, a uno en el que los conflictos se tramiten de manera pacífica a través del diálogo y el reconocimiento mutuo. En este sentido, y teniendo en cuenta el carácter interdependiente e inescindible de los derechos de las víctimas, se contempló el SIVJNRN. Dicho Sistema

### Recuerde

Dos de los componentes centrales del Acuerdo son:

1. Una apuesta por la justicia prospectiva en tanto reconoce derechos fundamentales para las generaciones futuras.
2. El reconocer la necesidad de materializar los enfoques diferenciales, de género, territorial y étnico.

...parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar

impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que "deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible" (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.127).

**Los ejercicios históricos y comparados de los procesos transicionales que se han ensayado en el mundo entero demuestran la importancia de establecer medidas complementarias para el cumplimiento de los derechos de las víctimas;** estas medidas, además, deben establecerse de una manera que puedan articularse integralmente. Por tal razón, el Sistema contemplado busca ser integral, "para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica" (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.127).

Ahora bien, en la medida en que los criterios de selección y priorización se han contemplado, específicamente, para el componente de justicia del SIVJRN, en adelante haremos referencia exclusivamente a la JEP. No obstante, es fundamental volver sobre el tema de la complementariedad e integralidad del Sistema, pues, **al actuar de manera articulada, los componentes del Sistema, juegan un rol trascendental en el establecimiento de los criterios de selección, en la medida en que permiten que las víctimas sean resarcidas en sus derechos a través de los otros componentes del Sistema;** a la postre, esto podría significar la creación de un clima de confianza en el Sistema creado.

El Acuerdo de Paz contempla, como paradigmas orientadores de la JEP, diversas nociones sobre el concepto-valor de la justicia. Como ya se mencionaba, una de estas concepciones tiene que ver con la justicia prospectiva, la cual tiene en cuenta que

...la comunidad política no es solo una unión de coetáneos, sino también un vínculo entre generaciones que se eslabonan en el tiempo. La Justicia es prospectiva en cuanto considera que una época influye ineluctablemente sobre las posteriores. Se trata de una justicia prospectiva respetuosa de los valores del presente y a la vez preocupada por acabar con conflictos que no deben ser perpetuados, en aras de la defensa de los derechos de las futuras generaciones (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.143-144).

Este enfoque ha posibilitado trascender la noción de justicia retributiva, esto es, un paradigma de justicia que se centra en el castigo, en la pena, por la comisión de una conducta que se considera contraria a las normas.



#### Recuerde

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición – SIVJRN –, le apunta, tanto a articular la protección de los derechos de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, y la construcción de memoria histórica.



## Recuerde

Dos de los paradigmas orientadores de la JEP son:

1. La justicia prospectiva, que se preocupa por defender los derechos de las generaciones futuras.
2. La justicia restaurativa, que busca reparar a las víctimas y acabar con las condiciones que dieron lugar a la victimización.

En este sentido, otro de los paradigmas orientadores del componente justicia del Sistema, tiene que ver con la justicia restauradora, la cual

...preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.144)<sup>68</sup>.

Según académicos colombianos, como el profesor Rodrigo Uprimny, uno de los temas novedosos e innovadores del Acuerdo Final de paz tiene que ver, precisamente, con este punto de las sanciones o penas aplicables a los responsables de crímenes atroces en el marco de un proceso transicional. En efecto, **el Acuerdo de paz contempla una combinación entre sanciones retributivas clásicas, es decir, penas de cárcel en ciertos casos, con sanciones restauradoras, como el cumplimiento de labores de desminado, construcción de infraestructura o reparación directa a las víctimas**. En consecuencia, el Acuerdo consagra un modelo de alternatividad frente a las sanciones que se da en función del grado de reconocimiento de responsabilidad y verdad plena por parte de los comparecientes a la JEP. Este modelo distingue tres supuestos:

**1.** Reconocimiento de verdad exhaustiva, detallada y plena ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP.

**2.** Reconocimiento de verdad y responsabilidad en el marco del proceso contradictorio adversarial, antes de dictarse sentencia de primera instancia.

**3.** Ausencia absoluta de reconocimiento de verdad y responsabilidad por parte del compareciente sentenciado en juicio, en el marco de un proceso contradictorio y con las garantías reconocidas constitucional e internacionalmente (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, Artículo 60, pp.164-166).

El esquema contemplado en el Acuerdo de paz resulta innovador, toda vez que, en la medida en que disminuye el grado de colaboración con el Sistema, se incrementa el componente retributivo de las penas, de tal

suerte que logra equilibrar las nociones de justicia retributivas y restauradoras. La posibilidad de contemplar nociones de justicia restaurativa como mecanismos de sanción resulta igualmente innovador, si se tiene en cuenta que este tipo de medidas podrían contribuir en buen grado a la reconciliación en los territorios y a la reparación de las víctimas, objetivos que, como lo indicamos en la primera parte del documento, son inherentes a la justicia transicional. Sobre este equilibrio entre justicia retributiva y restauradora, ha indicado la Corte Constitucional que

Más allá del rigor de este deber frente a los atentados más graves a los derechos humanos, la jurisprudencia y la doctrina concurren en señalar que la justicia no es sinónimo de castigo, y en destacar la importancia del conjunto de mecanismos de transición<sup>69</sup>. Así, es ineludible la investigación, juzgamiento y sanción de estos hechos, como rechazo a lo intolerable, como un mensaje para los actores armados, como medio para evitar la repetición o la re-aparición de tales conductas y como instrumento para evitar retaliaciones basadas en la idea (ilegítima, pero frecuente) de asumir la justicia por mano propia.

Dejando de lado ese mínimo de retribución, el que, en el marco de la justicia transicional, se manifiesta en penas menos severas que las del derecho penal ordinario, el castigo no puede considerarse un bien o un fin en sí mismo, pues supone imponer un mal a otra persona. Es, de acuerdo con el párrafo anterior, un instrumento para alcanzar fines relevantes, pero una paz estable exige también la reconciliación, la restauración del tejido social y el reconocimiento del otro en la deliberación democrática. Por eso, una de las características esenciales y definitorias del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición es la creación de un sistema propio de sanciones (propias, alternativas y ordinarias), que aplican a todos quienes, estando dentro del ámbito de competencia de la JEP, reconozcan su responsabilidad o sean hallados responsables de cualquier delito cometido por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párrafo 127, p. 58).

Ahora bien, para ASFC las consecuencias de los atentados graves a los derechos humanos adquieren mayor nivel de intensidad y repercusión cuando se cometen contra poblaciones pertenecientes a los grupos más vulnerables, como es el caso de las mujeres y comunidades LGTBI. En este sentido, los grupos de especial protección merecen un tratamiento diferenciado y una reparación y protección especial, tal y como ha sido reconocido en escenarios locales e internacionales. Por la relevancia que tiene para el trabajo que realiza en Colombia ASFC,



### Recuerde

El Acuerdo final de paz se constituye en un modelo de justicia alternativo, en la medida que articula sanciones aplicables a los responsables de crímenes atroces (como penas de cárcel), con acciones restauradoras (desminado, construcción de infraestructura, entre otras).



### Notas

<sup>68</sup> Ver también artículo transitorio 1 y 13 del Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>69</sup> Al respecto, en la sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos, se dijo lo siguiente: “Si bien en el entendimiento de una parte de la población la justicia es comúnmente ligada con el castigo, la complejidad de los procesos de justicia transicional y su necesidad de responder a violaciones masivas hacen que los mismos no puedan centrarse exclusivamente en medidas penales y que estas tengan un alcance especial para el cumplimiento de las finalidades de la justicia transicional”.

así como por la importancia que adquiere el tema en contextos generalizados y sistemáticos de violencia, se hará a continuación un análisis específico de la violencia de género, en especial contra la mujer, en el marco del conflicto armado.

### **4.3 Selección y priorización de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano**

El planteamiento de un marco normativo transicional y medidas de carácter legal, tales como los criterios de selección y priorización, deben obligatoriamente atravesar el estudio de situaciones y prácticas capaces de visibilizar un contexto general y patrones para el entendimiento general de la dinámica de un determinado conflicto armado. Así las cosas, **siendo la violencia sexual en Colombia una práctica sistemática e invisibilizada, su omisión o desconocimiento representaría una justicia, una verdad y una reparación fragmentada.**

En consecuencia, si bien los criterios de selección y priorización formulados y empleados a nivel internacional y nacional, que fueron presentados en las secciones dos y tres del presente documento, sirven de punto de referencia, la puesta en marcha de la JEP implica que estos se acojan al particular contexto de violencia vivido en Colombia. Por lo tanto, las recomendaciones que aquí se presenten responden a retos ajustados a dicho conflicto y la institucionalidad creada en el marco actual de transición.

#### **4.3.1 Violencia basada en género y violencia sexual**

El derecho internacional ha tenido un largo recorrido con el fin de proporcionar una base jurídica para la sanción de la discriminación y la violencia basada en género. Cabe mencionar que, a pesar de que la mayoría de dichos instrumentos aluden a la protección de mujeres y el sexo como criterio determinante, **la interpretación acorde a la realidad histórica y a los cambios en el reconocimiento de las diferencias permite hoy hablar de una protección en términos del género femenino y diversidad sexual<sup>70</sup>.**

Por su parte, **la violencia contra la mujer se ha entendido como:**

...todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (Naciones Unidas, 1993, Artículo 1).

#### **Recuerde**

“...el castigo no puede considerarse un bien o un fin en sí mismo, pues supone imponer un mal a otra persona... una paz estable exige también la reconciliación, la restauración del tejido social y el reconocimiento del otro en la deliberación democrática” (Colombia, Corte Constitucional, 2018, Sentencia C-007, párrafo 127, p. 58).

#### **Recuerde**

Los criterios de selección y priorización deben ponerse en marcha de acuerdo con las particularidades del contexto colombiano. En este sentido, para lograr la integralidad del proceso de justicia transicional, se requiere prestar especial atención a la violencia sexual.

Ahora bien, un gran paso fue dado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al incluir el término género dentro de su definición de violencia contra la mujer, señalando que esta es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (CEDAW-DIDH, 1994, Convención de Belém do Pará, Artículo 1).

De modo que es posible, a partir de las definiciones de violencia contra las mujeres, esbozar una definición de violencia de género, término que no ha sido ajeno a instrumentos internacionales tales como las Recomendaciones generales 19 y 35 del Comité de la Convención contra la eliminación de la discriminación contra la mujer (Naciones Unidas, CEDAW, 1992; 2017)<sup>71</sup>.

Conforme a lo anterior, la **violencia basada en género (en adelante VBG)** puede entenderse como aquella que surge de un desequilibrio de poder existente en las relaciones del género femenino y masculino. Así, la discriminación de género dificulta o anula la capacidad de las personas para ejercer libre y plenamente sus derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001) como resultado de la falta de reconocimiento y la subvaloración e invisibilización de lo femenino.

Hombres, mujeres y población LGTBI han visto menoscabados sus derechos con ocasión del conflicto, sin perjuicio a que los efectos de éste sean disímiles para cada grupo. Por lo mismo, la violencia de género se manifiesta en ámbitos sociales, políticos, económicos y jurídicos, e implica efectos materiales que se agravan cuando se entrecruzan otras formas de violencia y exclusión tal y como lo es el conflicto armado colombiano. En otras palabras, la **violencia armada ha sido un indudable agravante que ha permitido la persistencia e incremento de patrones de discriminación debida al género<sup>72</sup>**.

Ahora bien, uno de los tipos de violencia cuyo efecto ha sido más gravoso en el género femenino es la violencia sexual (en adelante VS). Este tipo de violencia supone una violación de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario que ha sido ocultada

### Notas

**70** No hay aún plena conciencia de las diferencias conceptuales entre las categorías sexo y género, asociando normativamente los atributos masculinos y femeninos y el sexo biológico de las personas.

**71** Es importante tener en cuenta la definición de género. Una propuesta es aquella dada por Joan Scott, quien afirma que el género es “un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos” y que comprende símbolos culturalmente disponibles que evocan representaciones de lo masculino y lo femenino; conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de estos símbolos culturalmente disponibles; las instituciones políticas y las referencias a las instituciones y organizaciones sociales; y la identidad subjetiva.

**72** “La violencia y discriminación contra las mujeres no surge sólo del conflicto armado; es un elemento fijo en la vida de las mujeres durante tiempos de paz que empeora y degenera durante el enfrentamiento interno”. Ver Ambos, 2011, p.124; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párrafos 45 y 46.

e ignorada tradicionalmente. Es importante precisar que, si bien el género masculino también es víctima de esta práctica, se suele asociar a la violencia contra el género femenino, toda vez que se le tiende a asociar con la opresión de lo femenino por parte de lo masculino.

En la década de 1990 la violencia sexual cobró notoriedad y atención pública en el marco del conflicto de los Balcanes y el genocidio en Ruanda, pese a su amplia práctica a lo largo de la historia (Villellas et al., 2016, p.5). Hoy este tipo de violencia puede ser constitutivo de crímenes de guerra, de crímenes contra la humanidad y de genocidio, dependiendo de los objetivos y el contexto en que se perpetre. Dicho esto, **el reconocimiento y la sanción de la violencia basada en género, y la violencia sexual a partir de múltiples prácticas, exigen la necesidad de proteger a la mujer y la población diversa contra cualquier acto de discriminación y violencia.**

**En el caso colombiano**, el Estado se encuentra vinculado, mediante la ratificación de los principales tratados en el tema, a la obligación de proteger a las mujeres y comunidad diversa frente a cualquier acto de violencia, entre ellas la violencia sexual<sup>73</sup>. En ese sentido, **el Estado colombiano es responsable de actuar prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos de las mujeres y la población LGTBI**, implicando un compromiso incluso cuando dichas violaciones son cometidas por actores armados no estatales (Naciones Unidas, CEDAW-DIDH, 2017, Recomendación General 35).

Ahora bien, es preciso aclarar que, **al hacer referencia a la violencia sexual, no se habla en términos exclusivos de acceso carnal, pues este último constituye tan solo un tipo concreto de violencia sexual**. Por lo mismo, la definición de esta última es amplia y varía según los métodos elegidos por los perpetradores para cometer estos delitos.

## Notas

<sup>73</sup> Cuatro instrumentos principales se ocupan de la violencia contra las mujeres en el DIDH: i) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Cedaw; ii) la Recomendación General No. 19 y la Recomendación General No.35 adoptadas por el Comité de la Cedaw; iii) la Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la mujer y iv) la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o “Convención de Belém do Pará”.

En palabras de Otto Triffterer, “**la violencia sexual es un término más amplio que la violación. El término se emplea para calificar cualquier tipo de violencia cometido por medios sexuales o dirigida contra la sexualidad.**” (2008, p.214). Por su parte, según el Tribunal Penal Internacional para Ruanda en el caso Akayesu, la violencia sexual, que incluye la violación, es

...“cualquier acto de naturaleza sexual cometido en circunstancias coactivas” (ICTR, 1998, Sentencia, párrafo 598) y que “no se limita a una invasión física del cuerpo humano (pues) podría incluir actos que no conlleven penetración o contacto físico. La violencia sexual abarca tanto las agresiones físicas como las psicológicas dirigidas a las características sexuales de una persona” (párrafo 688).

Así mismo, Naciones Unidas considera que la violencia sexual está íntimamente ligada con

"...incidentes o pautas de violencia sexual [...], es decir, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzados, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable que se cometía contra las mujeres, los hombres, los niños o las niñas. Estos incidentes o pautas de comportamiento (...) guardan una relación directa o indirecta con el propio conflicto o enfrentamiento político, es decir, una relación temporal, geográfica o causal. Aparte del carácter internacional de los supuestos crímenes (...) la relación con el conflicto puede ser evidente teniendo en cuenta el perfil y las motivaciones del autor, el perfil de la víctima, el clima de impunidad o la situación de colapso en que se encuentre el Estado en cuestión, las dimensiones transfronterizas o el hecho de que violen lo dispuesto en un acuerdo de cesación del fuego" (Naciones Unidas, 2012, citado por Villellas et al., 2016, p.5).

De acuerdo con la Primera encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el conflicto armado colombiano, realizada por la ONG Casa de la mujer, existen en Colombia al menos los siguientes tipos de crímenes sexuales: acceso carnal violento; prostitución forzada; embarazo forzado; aborto forzado; esterilización forzada; acoso sexual. En otras palabras, **la violencia sexual es una categoría amplia que incluye actos como la violación, la tortura, la mutilación sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la esterilización forzada y el embarazo forzado** (Wood, 2009). Por lo mismo, se debe hacer una lectura amplia e incluyente capaz de identificar actos de violencia que muchas veces pasan desapercibidos por su propia normalización.

Con esta aclaración, **la presente sección del informe busca ilustrar las razones por las cuales este tipo de violencia debe ser parte de aquellas prácticas a ser enjuiciadas por la JEP**, y con esto formular una serie de recomendaciones procesales que le permitan a dicha jurisdicción desarrollar su mandato de administración de justicia de manera eficaz, incluyente y sobre todo garante de los derechos de grupos tradicionalmente discriminados como las mujeres y la población LGTBI.

### 4.3.2 Violencia sexual en el conflicto armado colombiano

**El conflicto armado colombiano se ha caracterizado por la prevalencia de la violencia sexual de manera sistemática, especialmente en contra de las mujeres y población LGTBI** (Oxfam Internacional, 2009, p.11-12). Con esto, este tipo de violencia se constituye como una práctica



#### Recuerde

En el conflicto armado colombiano, ha prevalecido el uso sistemático de la violencia sexual por parte de todos los actores armados.

ampliamente reconocida por tener la intención de someter y objetivizar el cuerpo femenino, bajo la lógica de la “erradicación del enemigo y de deshumanización del adversario” (Corporación Sisma Mujer, 2009, p.27). En efecto, el conflicto ha acentuado, por ejemplo, la violencia contra aquellas mujeres que: desempeñan ámbitos tradicionalmente asociados a lo masculino, imponiendo con ello pautas de comportamiento acordes a los símbolos culturalmente construidos de lo masculino y lo femenino, así como castigos de toda naturaleza por la infracción de dichas normas de género.

**El conflicto no solo ha reproducido e incrementado la discriminación por razones de género, etnia, entre otros, sino que esta violencia ha derivado en un patrón de normalidad, habitualidad e inobservancia por parte de las autoridades** (Naciones Unidas, 2002, párrafo 42). Esta exacerbación de la violencia sexual por el conflicto se ha reflejado en prácticas como: la tortura y la mutilación, el asesinato de niños no nacidos, la violación en presencia de miembros de la familia, y la violación en grupo (Corporación Sisma Mujer, 2013, p.7). A su vez, se ha identificado que todos los actores armados (fuerzas militares del Estado, paramilitares y grupos guerrilleros) han empleado la VBG y la VS (Oxfam Internacional, 2009, p.11-12). A pesar de lo anterior, las dinámicas de esta violencia son diversas no sólo en función de sus manifestaciones, sino también de sus usos, tipo de actor y territorio, como se verá más adelante.



Por lo pronto, **el uso de la VS reviste una enorme complejidad que lleva a considerarla como un fenómeno multicausal en donde ninguna causa por sí sola puede explicar su consecución**. Son diferentes factores que, analizados y entendidos de manera complementaria, pueden

llegar a proporcionar una visión más amplia de la VS en determinados contextos (Delargy, 2013). Ejemplo de estos factores son el patriarcado<sup>74</sup>, la militarización, la percepción de la violencia sexual como parte integral de una estrategia de guerra o como una forma de limpieza étnica o social (Villellas et al., 2016, p.8-9).

*[...] cuando iba en la mitad del camino salieron cuatro muchachos. Tenían la cara cubierta y me preguntaron si quería ir a bailar. Me dio miedo. Dije que no. Entonces me preguntaron si en mi casa atendíamos al ejército que acampaba al lado y les dábamos agua. Yo respondí que no podíamos negarle el agua a nadie y que si ellos nos pedían también les dábamos. Preguntaron si tenía novio en el ejército. Les dije que no. De ellos el que más hablaba, me arrastró hasta una casa abandonada que quedaba más abajo y cuando me quise resistir me tapó la boca. Me dijo que si gritaba o si yo abría la boca, se desquitaban con mi familia o se llevaban a mis hermanitos. Ellos dicen*

### Notas

<sup>74</sup> Sistema social caracterizado en el que la violencia sexual tiene lugar porque las mujeres son consideradas como una “propiedad” de los hombres.

*que les falta gente. Cuando llegamos a la casa esa, me dijo que me iba a dejar un recuerdito... Yo llevaba un vestidito y él me bajó la cremallera y comenzó a manosearme. Yo estaba muy asustada y no sabía qué hacer.*

*Si hubiera sido uno... pero eran cuatro y yo no me podía defender. Me quedé quieta, no hice fuerza por defenderme, ni les dije nada, ni grité nada porque tenía miedo. Lo único en que pensaba era en que no le hicieran nada a mi mamá y no se llevaran a mis hermanitos. Tres vigilaban, dos un poco arriba de la casa y uno más abajo. El otro entró conmigo a la casa. El me violó y me dijo que eso era un recuerdito para que no olvidara que ellos no hablan en vano, que ellos cumplían su palabra. Que se habían cansado de que las muchachas del pueblo no hicieran caso de no meterse con los soldados. Dijo que les tocaba actuar para que escucharan. También me dijo que me tenía que salir del pueblo, por el bien de mi familia. Ellos dijeron que eran de las Farc.*

Testimonio recogido en Cali por Amnistía Internacional sobre violación por presuntos miembros de las Farc  
(Amnistía Internacional, 2004, p.25)

Como lo plantean diversos autores, entre otros Pamela Delargy, la concepción de sociedad patriarcal y el conflicto armado derivan en la VS como un fenómeno naturalizado dentro de la dinámica de la guerra. Así las cosas, se ha señalado que **este tipo de violencia configura herramientas de humillación simbólica del enemigo cuando la mujer es considerada como propiedad masculina**.

**La mujer como botín de guerra ha sido considerada una de las principales causas de la VS en el marco de los conflictos armados.** Por lo mismo, el cuerpo de aquella hija, hermana, o esposa de un integrante del bando contrario no solo se constituye como un premio sino como un arma. De hecho, la VS se configura como un mecanismo de humillación del otro actor por la misma concepción de dominio y control masculino sobre la mujer.

Incluso, tratándose de comunidades indígenas, dado que la mujer representa la figura de cohesión social, el uso de VS

"logra disgregar comunidades enteras y humillar a los hombres, que, en su impotencia para impedir la violación, se ven despojados de su hombría y del lugar que les asigna la cultura: el de ser protectores de su comunidad, sus mujeres y sus hijos. La violación se concibe como un arma de exterminio étnico." (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pp.217-218)



#### Recuerde

El uso de la violencia sexual es altamente complejo, y sus causas deben ser analizadas en la interacción entre factores como la militarización y el patriarcado.

Por otra parte, se ha indicado que **la cultura militar muchas veces genera una riesgosa amistad masculina excluyente de otras identidades de género y orientaciones sexuales que no sean la masculina heterosexual**. En consecuencia, dicha exclusión resulta en una presión grupal para poder alcanzar la aceptación en tanto miembro y genera identidades “hipermasculinas” que ovacionan la agresividad, la competitividad, la misoginia, la dominación masculina y con ello la violencia<sup>75</sup>.

En ese marco, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, sin entrar a un análisis de causas de violencia contra la mujer, entre ellas la VS, hizo un estudio de esta a partir de cuatro formas de violencia con afectaciones particulares para las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano:

- 
- Recuerde**
- Una de las principales causas de violencia sexual en medio del conflicto armado, tiene que ver con el considerar a las mujeres como botín y como arma de guerra.
- 
- a. Con el fin de lesionar al enemigo.
  - b. Como una de las causas del desplazamiento forzado y de su incremento después del desplazamiento.
  - c. Con el objetivo de llevar a cabo un reclutamiento forzado o prestar servicios sexuales a los miembros de grupos armados.
  - d. Con el propósito de imponer pautas de control social.

### a. La violencia sexual tiene el fin de lesionar al enemigo

La violencia contra las mujeres tiene el objeto de “lesionar, aterrorizar y debilitar al enemigo para avanzar en el control de territorios y recursos económicos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, OEA/Ser.L/V/II, doc. 67, Párrafo 49). En ese escenario, la violencia se ejerce en razón de las relaciones reales o presuntas con actores armados con el fin de cuestionar el rol de protectores de los hombres del grupo contrario.

### b. La violencia sexual es una de las causas del desplazamiento forzado y se incrementa después del desplazamiento

La CIDH reconoce que **la mayoría de las personas desplazadas son mujeres**, refiriéndose a ellas como un “sector desproporcionadamente representado en las filas de los desplazados”. Con esto, señala que el desplazamiento en esta población provoca:

"cambio radical, traumático y repentino de estructura familiar y roles, geografía, cultura, comunidad y condición socioeconómica y exposición a amenazas, violencia y discriminación basada en su género por parte de los actores del conflicto que causaron el desplazamiento o de las poblaciones receptoras" (Párrafo 70)

Por lo mismo, sin perjuicio a que esto pueda implicar un incremento en la capacidad de agencia de las mujeres, dada la persistencia de normas de género, dicho cambio incrementa la vulnerabilidad e impone cargas y riesgos desproporcionados, dentro de los que se encuentra el riesgo de violencia, explotación o abuso sexual.

En suma, la VS y la VBG son riesgos alarmantes en todas las etapas del desplazamiento forzado, siendo muchas veces la VS una causa directa de este y, de no serlo, la elevada posibilidad de que ocurra luego de desplazarse es cierta.

### c. La violencia sexual tiene el objetivo de llevar a cabo un reclutamiento forzado o prestar servicios sexuales a los miembros de grupos armados

El reclutamiento implica, de manera excluyente, el ejercicio de funciones de combate. Por el contrario, hombres, mujeres y población LGTBI son sometidos a prácticas de esclavitud sexual o servicios domésticos, entre otros. Para la CIDH,

"el reclutamiento de mujeres y niñas puede estar acompañado de violaciones sexuales por miembros del grupo armado, la imposición de abortos forzados y el uso de métodos anticonceptivos, la esclavitud sexual, y acoso por parte de sus superiores y otros miembros. Por ejemplo, la Relatora recibió información sobre la zona de Catatumbo, en el norte de Santander, indicando que uno de los factores que ha obligado a las mujeres a desplazarse, aparte de la muerte de sus esposos o hijos, es la amenaza que recae sobre sus hijas mayores de 14 años, de ser reclutadas para las filas de los paramilitares para convertirse, no sólo en combatientes, sino también para ser explotadas sexualmente por los actores armados" (Párrafo 89).



#### Recuerde

El desplazamiento forzado puede ser, al mismo tiempo, una consecuencia de la violencia sexual y una condición que aumenta el riesgo de que esta ocurra.

### d. La violencia sexual tiene el propósito de imponer pautas de control social

La VS se manifiesta como mecanismo de los actores armados para controlar la vida comunitaria, empleándola como castigo<sup>76</sup>. Un tal control



#### Notas

<sup>76</sup> Sobre la imposición de pautas de conducta ver: "Mujeres y Guerra. Víctimas y resistentes en el caribe colombiano" (Grupo de Trabajo de Memoria Histórica GTMH, 2011).

es ejercido sobre la base de relaciones de poder que reproducen roles tradicionales de género. Por lo mismo, los actores armados sancionan el quebrantamiento de normas de género relacionados con la indumentaria o papel en el hogar.

*“Las muchachas viven acosadas y amenazadas por milicianos [guerrilleros urbanos] y paramilitares. Las acusan de relacionarse con los del bando contrario. Entre febrero y marzo [de 2004] han aparecido en la zona tres cuerpos de niñas violadas. Marcan su territorio marcando los cuerpos de las mujeres. Es un terror sin ruido. Por un lado, castigan a aquellas que usan descaderados, y otras veces, las obligan a vestirse con escotados y minifaldas para llevárselas a sus fiestas”.*

Testimonio de psicóloga en Medellín recogido por Amnistía Internacional el 10 de marzo de 2004 (Amnistía Internacional, 2004, p.1)

En suma, estas formas de control implican la promoción de los estereotípos de género ligados a la cultura a partir de los cuales “**tanto los paramilitares como la guerrilla parecen disputarse la condición de guardianes de una moralidad sexual tradicional asociada a la idea de orden**” (Amnistía Internacional, 2004, p.44, citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párrafo 99).

A nivel interno, la Corte Constitucional, mediante el **Auto 092 de 2008**, determinó que “la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano” (Apartado III. 1.1.1.). Con esto, señaló que este tipo de violencia se ha ejecutado con el fin de intimidar a las comunidades, generando de terror y, sobre todo, como una forma de

“retalación contra mujeres señaladas de tener nexos con otros grupos armados, contra mujeres y niñas reclutadas forzadamente, para obtener información, contra mujeres que quebrantan códigos sociales de conducta impuestos por los grupos armados, para obtener placer sexual, como retaliación o represión contra mujeres que ejercen liderazgo, entre otras” (Corporación Sisma Mujer, 2011a, p.96).

Ahora bien, como se dijo anteriormente, todos los actores armados se han visto involucrados como ejecutores de prácticas de VS, sin perjuicio a que el uso varíe según el mismo. Acorde con la Fiscalía General de la Nación, en el marco de la Ley de Justicia y Paz se habían reportado, a



### Recuerde

La violencia sexual en medio del conflicto armado, se usa como estrategia para controlar la vida de individuos y comunidades.

diciembre de 2012, 39.546 crímenes que conoce en el proceso de la Ley 975 de 2012, en donde solo 96 hechos eran violencia sexual (0,24%). Sin embargo, a febrero de 2013, dicha cifra se actualizó, aumentando a 1.058 casos de violencia sexual, de los cuales en 755 (71,6%) los paramilitares eran los presuntos autores, en 291 (27,5%) grupos guerrilleros, en 2 (0,1%) la Fuerza Pública, y 10 (0,9%) correspondían a la delincuencia común o sin identificar presunto autor (Fiscalía General de la Nación, Grupo Violencia Basada en Género, 2013, Oficio UNJYP No. 001260, 28 de febrero, p.9)<sup>77</sup>.

**Mientras que todos los actores armados emplean VS contra las mujeres, entre ellos es posible distinguir diferentes usos de esta.** Por ejemplo, para los paramilitares, la violencia sexual ha sido empleada para imponer el control social sobre las actividades cotidianas. De la mano con las manifestaciones descritas por la CIDH, los grupos paramilitares imponían códigos de conducta cuya trasgresión resultaba en el uso de VS como castigo<sup>78</sup>, así como la estigmatización pública:

"En Rincón del Mar, Sucre, paramilitares gritaron a una mujer "—Hijueputa, usted es para cuidar a los hijos, no para andar en fiestas". A continuación, la agarraron y públicamente afeitaron la cabeza, junto a otras dos mujeres del pueblo. Ella afirma cómo se sentía avergonzada de salir tapándose la cabeza con un pañuelo" (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p.81).

Por otra parte, varias declaraciones han servido para determinar el ejercicio de esclavitud sexual por parte de grupos paramilitares mediante el reclutamiento forzoso o por seducción (Colombia, Mesa de Mujeres y Conflicto, 2012). **A diferencia del uso de la VS como control social por parte de paramilitares, su uso para el reclutamiento ha sido empleado por grupos guerrilleros.** En ese marco, se ha señalado que muchas de las víctimas no solo fueron sometidas para prestar servicios sexuales sino al empleo obligatorio de anticonceptivos, so pena de aborto forzoso en caso de embarazo (Así obligan a las mujeres..., El Espectador, 2013, enero 29).

**En lo que concierne a la Fuerza Pública, el uso de VS por este actor ha sido “con ocasión a:** (i) la alianza con los paramilitares, (ii) la estigmatización de las poblaciones como guerrilleras y, (iii) la puesta en indefensión de sus víctimas mediante las armas” (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Mesa de seguimiento, p.16 ).

Si bien es un tipo de violencia ejercido por todos los actores armados, **la participación de la Fuerza Pública conlleva efectos de mayor daño e impacto al representar el mandato de protección de la población civil.** En otras palabras, la población queda sin autoridad protectora y garante de sus derechos tales como la justicia.



### Recuerde

Cada grupo armado usa la violencia sexual de manera distinta. Por ejemplo:

- Para imponer control social (grupos paramilitares).
- Como parte del reclutamiento forzoso (grupos guerrilleros).
- Para estigmatizar poblaciones (Fuerza Pública).



### Notas

<sup>77</sup> Oficio en respuesta a solicitud de la Corporación Sisma Mujer. Información entregada en audiencia pública “Situación de derechos humanos de las mujeres en Colombia” 147º periodo de Sesiones Ordinarias de la CIDH. Marzo, página 9.

<sup>78</sup> Consultar “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013); “Mujer: blanco del conflicto armado en Colombia” (Cadavid, 2014, p.307).

*“Los uniformes deberían simbolizar seguridad, disciplina y servicio público y no violaciones, saqueos y terror”.*

Naciones Unidas, 2012, Consejo de Seguridad, Violencia Sexual relacionada con los conflictos, Informe del Secretario General, párrafo 5.



### Recuerde

La impunidad, tratándose de casos de VS por parte de la Fuerza Pública, no da un mensaje ni disuasivo ni preventivo. Por el contrario, ha dejado a las víctimas en un estado de total indefensión y desconfianza.

En ese orden, tomando como referencia el Caso de la Costa Caribe, la Defensoría del Pueblo de Colombia informó que, en Cartagena, la VS se establece como una práctica generalizada que se alimenta de

“...las condiciones de subordinación históricas de las mujeres, las precarias condiciones económicas producto de la desprotección del Estado y la naturalización de ideas insertas en la cultura, como la de que el cuerpo de las mujeres [era] un objeto que le [pertencia] a los hombres” (Naciones Unidas, 2012, Consejo de Seguridad, párrafo 19)<sup>79</sup>.



### Notas

**79** El párrafo cita el informe de la Defensoría del Pueblo de Colombia, septiembre de 2011.

**80** Ver, por ejemplo, Directiva 11 del mes de julio de 2010, del Ministerio de Defensa, en donde se afirma que habrá cero tolerancia ante la violencia sexual en las fuerzas armadas.

**81** Existen diversos cuerpos-tipo que han sido identificados, tales como los cuerpos estigmatizados, los cuerpos incómodos, los cuerpos de las adversarias, los cuerpos apropiables, los corregibles, los higienizados, los disciplinados y los cuerpos para la guerra. Para profundizar más ver “La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017).

Ahora bien, a pesar de que esta práctica ha sido rechazada por parte de las entidades gubernamentales<sup>80</sup>, esto no ha sido suficiente dada la ausencia de medidas de prevención, investigación y sanción cuando hay lugar a ello (Naciones Unidas, Alta Comisionada para los Derechos Humanos 2013).

Por su parte, la Corte Constitucional, en el **Auto 092 de 2008**, señaló que la Fuerza Pública ha sido beneficiaria de sentencias absolutorias por VS que han omitido el suministro de argumentos para la toma de esa decisión o asegurando, inter alia, lo abstracto de los hechos y la dificultad probatoria por la no contribución de las víctimas para determinar o hallar a los responsables (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Mesa de seguimiento, p.18 ).

**La impunidad, tratándose de casos de VS por parte de la Fuerza Pública, no da un mensaje ni disuasivo ni preventivo. Por el contrario, ha dejado a las víctimas en un estado de total indefensión y desconfianza.**

Sumado a lo anterior, **es necesario resaltar que la violencia sexual no se manifiesta de manera homogénea ni en la persona ni en los territorios**. Por el contrario, **este tipo de violencia también se conoce por sus usos diferenciados según la dinámica de la violencia en el territorio**. En efecto, cada actor armado ha tenido su modalidad de uso de la VS enmarcado en un escenario de conflicto (disputa territorial o control territorial, por ejemplo) y caracterizado por un mensaje a suministrar en los cuerpos de las víctimas y en la comunidad a la que pertenecen (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, pp.196-198). Por lo tanto, “a partir de la noción de cuerpos-tipo, se ha identificado cómo de manera diferen-

cial los actores armados leen a las víctimas de violencia sexual" (p.200)<sup>81</sup> y la emplean como un mecanismo enunciativo a la comunidad: **según el cuerpo-tipo se envía un mensaje para sosegar, censurar, sancionar, someter e imponer el poder masculino de los actores armados.**

Así las cosas, tratándose de un contexto de enfrentamientos armados en momentos de incursión o consolidación territorial, la VS ha sido empleada por grupos paramilitares y Fuerza Pública. Por el contrario, en el marco del ejercicio del control territorial y, por tanto, la militarización de las zonas, la VS ha sido ejercida por todos los actores armados "bajo la premisa de la "disponibilidad" de los cuerpos de las niñas y las mujeres" (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p.199). Ahora bien, dicha disponibilidad también se ha visto influenciada por la estigmatización de ciertos territorios, grupos, labores o por razones de género. Por lo mismo, **la pertenencia a un territorio bajo control del actor armado de oposición, el ejercicio de una labor social, la pertenencia a un grupo político, la orientación sexual, el no cumplimiento de normas de género impuestas por los actores controladores, resultan en justificaciones para ejercer la violencia sexual.**

Finalmente, **la estigmatización causante de la VS genera una homogenización y la supresión de rasgos personales y subjetividades, que permiten la imposición de la voluntad de un actor para la expropiación del cuerpo** (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p.201). Por ello la VS se torna como un hecho meritorio de atención en contextos de transición para la consecución de una paz. En este contexto, la comprensión de estas prácticas favorece a la garantía de Justicia y Verdad para las víctimas, así como a la sociedad en general y contribuye con el propósito de no repetir los mismos patrones ni continuar con el ciclo de violencia aparentemente normalizado y legitimizado.



### Recuerde

La comprensión de las distintas prácticas de violencia sexual, favorece la garantía de Justicia y Verdad para las víctimas, así como a la sociedad en general, y contribuye con el propósito de no repetir los mismos patrones ni continuar con los ciclos de violencia.

#### 4.3.3 Razones para la selección y priorización de delitos sexuales - violencia sexual

A partir del panorama descrito en la sección anterior, **es crucial detallar las razones por las cuales la VS en Colombia (y los delitos que de esta se derivan) tiene el mérito para ser, tanto seleccionada por la JEP, como prioritizada por sus correspondientes salas en el ejercicio de sus funciones.**

En primer lugar, **la VS constituye una violación directa a la integridad física de una persona y, por lo tanto, se considera como delito grave en diversos sistemas y jurisdicciones** de carácter internacional y nacional (Case Matrix Network, 2015, p.55; DeGuzman, 2012, p.13). A pesar de que en Colombia se encuentren ciertos delitos tipificados<sup>82</sup>, su investigación y sanción han sufrido de una serie de frenos que pueden ser afrontados mediante su puesta en el centro de la estrategia procesal de la JEP.



### Notas

<sup>82</sup> El Título II del Libro 2º del Código Penal Colombiano incorporó infracciones a la normativa de derecho internacional humanitario mediante la tipificación de diversas conductas cometidas con ocasión y en desarrollo del conflicto armado que atentan contra personas y bienes protegidos por la normativa humanitaria. Entre estas se encuentra: el acceso carnal, el acto sexual, la prostitución forzada y la esclavitud sexual.

En lo que concierne a los delitos sexuales, tales como la violación, prostitución forzada y otros tipos de violencia sexual, **dichos obstáculos o frenos para la investigación y sanción se pueden reflejar en las barreras de acceso a la justicia y consecuente impunidad** fundada en tres elementos interrelacionados.

a. La existencia de prácticas consuetudinarias, estereotipos y normas de género que obstaculizan el acceso efectivo a la justicia.

b. El temor a la denuncia y su consecuente subregistro.

c. La notoria falta de infraestructura para la atención de las víctimas junto con las dilaciones injustificadas de los procesos judiciales, que resultan en una denegación de acceso a la justicia e impunidad.

#### **a. Prácticas consuetudinarias, estereotipos y normas de género que obstaculizan el acceso efectivo a la justicia**

La violencia sexual es reconocida como un crimen por casi todos los sistemas legales. Sin embargo, a pesar de su rechazo y prohibición, la existencia de una legislación no es una medida suficiente para contrarrestarla. Como observó Ban Ki-Moon, “**la mayoría de las sociedades prohíben este tipo de violencia, sin embargo, la realidad es que con mucha frecuencia se la encubre o consiente tácitamente**” (Naciones Unidas, CEDAW-DIDH, 2010, párrafo 9).

Esta contrariedad entre la normativa jurídica y la realidad es una constante en Colombia, que deriva de la permanencia de estereotipos de género que se proyectan en todos los aspectos de la cotidianidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párrafos 45 y 46).

**La VBG tiene sus raíces en estructuras socioeconómicas y políticas patriarcales marcadas por las relaciones de poder de lo masculino sobre lo femenino.** Esta estructura es la que permite evidenciar unos

roles asignados culturalmente y, por lo tanto, la existencia de estereotipos en relación con el dominio masculino, en donde se cosifica lo femenino y se reduce, como el caso en estudio, a una función sexual.

Según la Corte Constitucional, **un estereotipo existe al “...anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales”** (Colombia, Corte Constitucional, 1994, Sentencia T-098).

Por lo mismo, **las mujeres enfrentan barreras sociales discriminatorias, como los prejuicios de género de los funcionarios del Estado**, quienes restan prioridad a las víctimas de VS a causa de su lectura en relación con los derechos de las mujeres y enfoque de género. Estas barreras resultan en una denegación de justicia y desprotección de las víctimas de VS (Colombia, Corte Constitucional, 2015, Auto 009, pp.88,92).

### b. El temor a la denuncia y su consecuente subregistro

Dada la estigmatización social que puede conllevar el ser víctima de VS, aquellos que la sufren tienden a no denunciar los abusos. Una denuncia implica en ocasiones el rechazo de la comunidad o de la familia, e incluso la amenaza de muerte y toma de represalias por parte del actor armado ejecutor. Sumado a esto, es importante reconocer que en zonas en donde la VBG y VS son una herramienta de castigo por la transgresión de normas de género, la comunidad y la víctima, pueden considerar la violencia como una consecuencia meritaria. En todo caso, se debe también subrayar que estos hechos también generan un encubrimiento de la responsabilidad de los perpetradores de la VS, fundado en cuestiones de vergüenza y tabú según el escenario. Con esto, las estadísticas no alcanzan a reflejar el real número de casos de violencia, sino que ellos se quedan en un sub registro (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párrafo 217; Calbet, 2018, pp.20-21).



#### Recuerde

Los estereotipos y normas de género en Colombia han contribuido al desarrollo de patrones de violencia sexual de carácter sistemático en el marco del conflicto armado interno.

### c. La notoria falta de infraestructura para la atención de las víctimas junto con las dilaciones injustificadas de los procesos judiciales, que resultan en una denegación de acceso a la justicia e impunidad.



#### Recuerde

Los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han sido puestos sobre la mesa por la Corte Constitucional siguen en la “casi total impunidad” limitándose a quedarse en una investigación preliminar o archivo.

Por un lado, **la imagen culturalmente legitimada del cuerpo femenino en tanto objeto apto de ser apropiado “es también responsabilidad del Estado y la sociedad, no solo de los actores armados”** (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p.206). Siguiendo los aportes del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Dicha imagen, sumada a la existencia de estructuras patriarcales en ciertas comunidades, es un factor causante de impunidad frente a toda forma de violencia sexual, toda vez que su práctica se naturaliza y deja de ser vista como una falta grave para ser entonces una acción legítima e inevitable que se asocia a la identidad femenina (pp.206-207). Por lo mismo, los estereotipos y normas de género en Colombia han contribuido al desarrollo de patrones de violencia sexual de carácter sistemático en el marco del conflicto armado interno.

Así las cosas, **la naturalización, legitimación y connivencia, encarnan trabas que abstienen a la víctima para denunciar los hechos:** la persistencia de obstáculos para la denuncia asociados a la desconfianza de las mujeres en la institucionalidad, la vergüenza, la culpabilidad, la aceptación, el desconocimiento de rutas de atención, la precariedad de las instituciones, los estereotipos de género, la presencia de actores armados, la dificultad de las mujeres para el ejercicio de sus derechos, entre otros.

#### Clave !

La JEP juega un rol crucial para revertir los patrones y estereotipos que persisten hasta el momento, romper con la impunidad y la indiferencia que han contribuido a la privatización del sufrimiento y la percepción de la violencia sexual como una práctica normal, cotidiana y que no implica ninguna consecuencia (Corporación Sisma Mujer, 2011b, pp.41)

Este panorama generalizado en el territorio colombiano, representa un estado de riesgo constante para la víctima, cuya reacción se refleja en el silencio y clandestinidad o en el desplazamiento forzado. A su vez, **la aparente aceptación de la VS y la VBG conlleva a que “muchas mujeres no se consideren víctimas pues no creen o no son conscientes de que la violencia sexual sea un delito”** (Oxfam Internacional, 2009, p.2).

Estas barreras confluyen y afirman la existencia de un contexto de impunidad generador de desconfianza en el sistema judicial, que a su vez es otro factor del enorme sub registro de VS. En cifras, **al menos el 81,7 por ciento de las víctimas de VS no denuncian los hechos** (Colombia, Corte Constitucional, 2011, Mesa de seguimiento, p.31). Es por ello por lo que, si bien se tienen cifras alarmantes de violencia sexual con nexo causal con el conflicto armado, el sub registro no se puede menoscabar; incluso ha sido destacado por la Corte Constitucional (2015, Auto 009, p.30,95; 2012, Sentencia T-234, sección 6.2.5 y conclusiones 5 y 6).

A su vez, **el estado de impunidad mismo potencia la práctica de la VS en el conflicto armado**. De hecho, según los datos y cifras presentados por el CNMH haciendo alusión a la Mesa de Seguimiento a los Autos de la Corte Constitucional, dan cuenta del “**92 por ciento de impunidad frente a la investigación, juzgamiento y sanción de las personas responsables por hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado** en correspondencia al Auto 092, y un 97 por ciento de impunidad frente al Auto 009 de 2015” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p.391). Luego de más de siete años del Auto 092, los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han sido puestos sobre la mesa por la Corte Constitucional siguen en la “**casi total impunidad**” limitándose a quedarse en una investigación preliminar o archivo<sup>83</sup>.

La misma Corte Constitucional ha insistido en “la persistencia de falencias en la atención, protección y acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual” (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Mesa de Seguimiento, lugar de la cita). Ante ese panorama, **el alto tribunal ha declarado que todas las autoridades deben actuar con la debida diligencia y garantizar los derechos de las víctimas**, contribuyendo a la superación de la impunidad de la violencia sexual asociada al conflicto armado.

Ahora bien, **la inexistencia tanto de sanción social como de sanción jurídica no solo invisibiliza la ocurrencia de la VS, sino que produce un clima de permisividad que naturaliza y legitima la violencia**, y “genera lazos de connivencia con los actores armados, lo que produce una condición de vulnerabilidad para las mujeres, las jóvenes y las niñas” en los territorios con presencia de violencia armada (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p.257)<sup>84</sup>. Por lo mismo, es claro que, mientras persista esta deuda histórica con las víctimas de la VS, la consolidación de una sociedad democrática persiste ilusoria.

Aunque la Corte Constitucional ha impulsado medidas para el respeto de los derechos de las víctimas de VS y VBG en el marco del conflicto, estas no han sido lo suficientemente efectivas para garantizar los derechos a la Verdad, la Justicia, la Reparación y la No Repetición. Son estas razones, entre otras, las que dieron un fundamento clave a la mesa de negociaciones de La Habana para poder establecer que **la VS no será amnistiable ni indultable. Las consecuencias de la larga duración de este conflicto obligan a pensar en una re estructuración social que subsane la “malformación cultural mediante la disminución del oprobio que normalmente está asociado a la violencia sexual contra las mujeres”** (Ambos, 2011, p.126). Un primer paso para alcanzar dicho escenario recae en que la puesta en marcha de la JEP sea capaz de enviar un mensaje de cero tolerancia a partir de la investigación y la sanción de los hechos de VS que tengan un nexo con el conflicto armado colombiano.

## Notas

**83** “La Mesa pudo establecer que los 627 casos reportados por la Corte en los anexos de los autos 092 y 009 indican la ocurrencia de 634 eventos de violencia sexual o de género que afectaron a por lo menos 768 víctimas” (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Mesa de Seguimiento, p.12).

**84** “Según este informe “A 2016 cerca del 41 por ciento de los casos relativos al Auto 092 de 2008 se encontraban archivados, el 6,75 precluidos, el 23,1 por ciento en investigación preliminar o indagación y solo 1,7 por ciento en juicio, lo que corresponde a tres casos (Mesa de Seguimiento, Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092/08, 2016, página 14). Frente al Auto 009 de 2015 las cifras son igualmente desalentadoras, de 456 casos la Fiscalía no reporta el estado del proceso en 327 casos, archiva 7 y se encuentran en investigación preliminar 97. No hay no un solo caso remitido por el Auto 009 en juicio”.

## Caja 2:

### Nexo causal de la violencia sexual con el conflicto armado colombiano

Uno de los principales argumentos que se han originado para desartar la idea de investigar y sancionar la VS por la JEP es la existencia de su nexo con el conflicto armado interno. Al respecto, es primordial recordar que en razón del control territorial y social por parte de los diversos actores armados, la Corte Constitucional, por medio de los autos mencionados, estableció una presunción constitucional de conexidad de la violencia sexual con el conflicto armado y el desplazamiento. En ese orden, “**un acto de violencia sexual cuenta con una relación cercana y suficiente con el conflicto armado y la violencia generalizada, si ha ocurrido en una región o localidad en la que hacen presencia actores armados, cualquiera que sea su denominación o modus operandi**” (Corte Constitucional, 2015, Auto 009).

**Por lo tanto, basta con tener dos elementos objetivos:**

- La ocurrencia de una agresión
- La presencia de actores armados

En ese orden de ideas, **la JEP juega un rol crucial para revertir los patrones y estereotipos que persisten hasta el momento, romper con la impunidad y la indiferencia** que han contribuido a la privatización del sufrimiento y la percepción de la violencia sexual como una práctica normal, cotidiana y que no implica ninguna consecuencia (Corporación Sisma Mujer, 2011b, pp.41-42).

#### **4.3.4 Rol de la JEP en la superación de obstáculos para el acceso a la justicia de víctimas de VS y VBG en el conflicto armado colombiano**

**La Corte Constitucional ha insistido en la inobservancia del deber de actuar con la debida diligencia a la hora de investigar los casos de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado.** Este escenario ha puesto en riesgo a las mismas víctimas cuyos derechos permanecen en constante vulneración por la omisión o acciones deficientes en término de justicia.

Por lo mismo, la inactividad de la jurisdicción y el ambiente de impunidad se traducen en la legitimidad de la violencia contra la mujer, el refuerzo de los patrones de discriminación y como una contribución a la repetición de las violaciones (Colombia, Defensoría del Pueblo, 2011, p.77). Es por ello que el mismo Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante Resolución 2106 sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto, insiste en la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes de VS como el núcleo para la disuasión y, la prevención de esta (Naciones Unidas, 2013).

En otras palabras, garantizar acceso a la justicia, en este caso ante la JEP, contribuye no solo a la sanción sino a la prevención de la VS y la VBG. Ahora bien, dicha garantía no debe depender del agresor, sino del acto en sí mismo. En ese orden, para ASFC un trato diferencial según el actor generaría una afectación al derecho a la igualdad de las víctimas y por tanto una acción discriminatoria y re victimizante.

Dicho esto, la JEP, a través de selección y la priorización de los casos de VS y VBG, tiene el potencial de superar las barreras que hasta la fecha han protagonizado un deficiente acceso a la justicia y creado un estado de impunidad (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Mesa de seguimiento, anexos reservado, pp.10-46).

De manera que la falta de argumentación para la renuncia al deber de investigar la VS, por ejemplo, ha significado una deuda de justicia para la investigación exhaustiva y reveladora de las dinámicas de la VS generalizada y empleada por todos los actores armados, en todos los territorios del país y bajo diversos móviles. Así las cosas, la JEP puede entonces ser el canal de visibilización de patrones de violencia desde un enfoque étnico y racial, etario, por discapacidad, y por identidad de género y orientación sexual, el cual ha estado ausente hasta la fecha pese a las órdenes de los autos en cuestión. La necesidad de redoblar los esfuerzos, en palabras de la Corte Constitucional, tratándose de la confluencia de vulnerabilidades, requiere entonces la imprescindible selección y priorización de la VS. Lo anterior dado que en términos de VS dichas vulnerabilidades representan un incremento de riesgo para ser víctimas de esta (Colombia, Corte Constitucional, 2016, Mesa de seguimiento, anexos reservado, p.37).

Adicional a lo anterior, la creación de un grupo de investigación para los delitos de VS en el seno de la JEP, es per se, un indicador de la importancia de esta práctica y el requerimiento de cumplir con el objetivo y espíritu del acuerdo de paz que la crea. Esta Unidad sigue el ejemplo de otras jurisdicciones internacionales en donde la VS ha sido reconocida como un problema social, de voluntad política y recursos (Bergsmo, 2012, p.303).

En suma, el examen de los delitos sexuales en Colombia en el contexto de la implementación del Acuerdo Final de paz despliega la necesidad de su selección y priorización, los cuales, a su vez, permitirán la identificación de patrones de comportamiento de los diversos actores armados en los distintos territorios.

### Caja 3:

#### **Valor agregado de la selección y priorización de casos de VS y VBG en términos de análisis de contexto del conflicto armado**

En el marco de un conflicto armado interno, todo caso de VS se genera en contextos más amplios de violaciones de derechos humanos (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2008, p.35) y, por lo mismo, su análisis impone un estudio y comprensión exhaustiva del contexto en el cual se desarrolla.

Dicho análisis de contexto tiene amplios beneficios en término jurídicos. Por un lado, es una herramienta clave para verificar la comisión de VS en tanto crimen de guerra o crimen de lesa humanidad; por el otro, el análisis del uno o varios casos de VS puede develar la existencia de patrones y comisión de otros actos que respondan a una misma línea de acción.

A título ilustrativo, tratándose de crímenes de lesa humanidad (Artículo 7 del Estatuto de Roma), la VS puede develar el nexo necesario entre el hecho de violencia mismo con un ataque generalizado y/o sistemático. Ejemplo de ello es cuando se verifica que la VS no solo reafirma normas de conducta de género, sino que se entiende en tanto instrumento para alcanzar un objetivo militar.

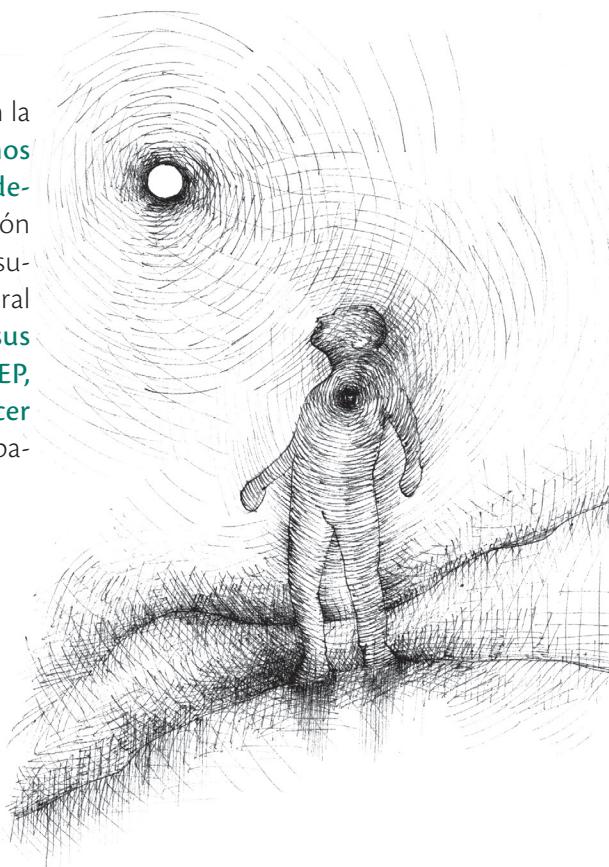
En consecuencia, si se llegase a verificar un ataque en línea con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se llevan a cabo diversos hechos, se puede entonces enmarcar un acto o actos de VS cometidos bajos esas mismas circunstancias fácticas identificadas. En otras palabras, un solo acto de VS cometido en un contexto de conflicto armado, puede enmarcarse en un ataque que siga políticas o planes que constituyan patrones regulares de actuaciones bélicas (Corporación Sisma Mujer, 2011a, p.97) y devuelen la comisión de crímenes de diferente naturaleza en contra de la población civil (Ambos, 2006, p.197; Naciones Unidas, 2001, Comisión de Derechos Humanos, p.96).

De esta manera, el vínculo de la VS con un ataque (en el caso de un crimen de lesa humanidad) o el conflicto armado interno, exige, por parte de las autoridades judiciales y de investigación, dictar medidas adecuadas para la comprensión de macro contextos en los que se cometen una serie de hechos, así como los patrones en relación con las mujeres y comunidad LGTBI en estricto sentido (Chaparro, 2009).

En suma, la investigación de casos de VBG, y por ende de VS, impone el estudio obligatorio de contextos territoriales en los cuales ocurrieron el o los hechos, ligados a su temporalidad, el modo de comisión, los actores —armados y no armados— involucrados (así como los intereses de estos), entre otros. Es decir que su investigación se convierte en una herramienta no solo para evidenciar patrones de discriminación y violencia de género, sino la identificación de multiplicidad de actores, territorios, y la dinámica de su actividad bélica.

#### **4.4 Criterios de priorización propuestos desde Abogados sin Fronteras Canadá para la Jurisdicción Especial para la Paz**

En la medida en que los criterios de selección están ya establecidos en la “Ley Estatutaria de la administración de justicia en la JEP”, artículo 19, **nos concentraremos en proponer criterios de priorización que se adecúen a la perspectiva planteada a lo largo del documento**. En razón de lo anterior, y a efectos de realizar los fines y objetivos de la JEP, se sugiere establecer los siguientes criterios de priorización de carácter general para la Jurisdicción, **lo que no obsta para que, en cumplimiento de sus respectivas competencias, las diferentes Salas y Secciones de la JEP, así como la Unidad de Investigación y Acusación, puedan establecer criterios flexibles**, sin que se pierda la coordinación, unidad y transparencia que debe guiar el establecimiento de los criterios.



**Los criterios de priorización generales que se proponen tienen en cuenta las siguientes fuentes jurídicas**

a El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera;

b Las exigencias de la jurisprudencia constitucional analizadas en los diferentes capítulos del documento;

c El Artículo Transitorio 66 del Acto Legislativo 01 del 2012, en concordancia con el inciso primero del Artículo Transitorio 7 y del Artículo 3 del Acto Legislativo 01 del 2017;

d El contenido del principio de selección consagrado en el Artículo 19 en concordancia con el Artículo 71 y 84c de la Ley Estatutaria de la JEP;

e Los aprendizajes de las experiencias comparadas y de los criterios establecidos por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, trabajados en el capítulo segundo del presente documento;

f Los aprendizajes internos derivados del proceso de la ley 975 del 2005 y de la reforma introducida por la ley 1592 del 2012, analizados en el capítulo tercero del presente documento;

g El documento de política sobre los “*Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones*”, elaborado por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (en adelante SRVR).

En este sentido, valga resaltar que **los criterios de priorización deben enmarcarse en el principio de tratamiento equitativo, equilibrado y simultáneo de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al DIH**, según la competencia de la JEP<sup>85</sup>. Este principio sirve para generar confianza en los diversos sectores de la sociedad colombiana sobre el trabajo que adelante la JEP, en especial, de las víctimas tanto de la Fuerza Pública como de las FARC-EP, en aras, de construir la legitimidad del Tribunal que evite generar sensaciones de estar sesgado o direccionado contra algún grupo en especial.

Bajo este principio, pasamos entonces a describir los criterios que se proponen desde ASFC.

#### 4.4.1 Conductas reconocidas por su gravedad e impacto

La jurisprudencia y el bloque de constitucionalidad han establecido que **ciertas conductas reconocidas por su connotada gravedad, alto índice de victimización, manera de comisión e impacto generado en la sociedad, deben ser priorizadas**. Entre estas conductas se contemplan:

- La desaparición forzada de personas
- El genocidio
- Las ejecuciones extrajudiciales
- La toma de rehenes
- El reclutamiento ilícito
- La violencia sexual contra la mujer y la población LGTBI durante el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Este criterio adquiere plena justificación, en la medida en que la doctrina internacional, la jurisprudencia constitucional y el Informe Intermedio de la Fiscalía de la CPI sobre Colombia del año 2012, reconocen la existencia de ciertos crímenes que, sin necesidad de cualificaciones adicionales, superan el umbral de gravedad y representatividad necesarios que ameritan su inclusión en esquemas de priorización. Adicionalmente, el cumplimiento de estándares internacionales<sup>86</sup>, exige una actividad investigativa, de procesamiento y sanción de los responsables, reforzada y fortalecida que proscribe, por ejemplo, el establecimiento de leyes de amnistías generales e incondicionadas para estos crímenes<sup>87</sup>.

#### Notas

<sup>85</sup> Ver: Abogados sin fronteras Canadá, 2018.

<sup>86</sup> Ver: Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto (Naciones Unidas, 2004).

<sup>87</sup> Al respecto ver, entre otros: Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador; Caso Contreras y otros vs. El Salvador; Caso Barrios Altos vs. Perú; Caso Gelman vs. Uruguay.

Como se mencionó en la sección primera de este documento, **la Corte Constitucional ha reconocido que la selección y priorización de casos, que opera en contextos de transición, debe tener en cuenta los criterios de gravedad y representatividad de los crímenes<sup>88</sup>**, de tal manera que, se verifica una obligación de investigación seria y efectiva de los delitos que, por su connotada gravedad, no pueden mantenerse en la impunidad. En palabras de la Corte

### Clave !

El Estatuto de Roma incluyó como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra algunos referidos a la violencia sexual: la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable.

Dada su gravedad y representatividad, deberá priorizarse la investigación y sanción de los siguientes delitos: ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones forzadas, violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado, desplazamiento forzado y reclutamiento ilegal de menores, cuando sean calificados como delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática (Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579)<sup>89</sup>.

En virtud del Derecho Penal Internacional, **la extrema gravedad de la conducta**, resulta ser un criterio fundamental, que obedece a criterios de **indole cualitativa y cuantitativa<sup>90</sup>** que considera factores como la escala, naturaleza, modus operandi e impacto del hecho criminal. **Desde un enfoque cualitativo, la connotada gravedad de la conducta puede establecerse a partir de los elementos que caracterizan las graves violaciones de derechos humanos**, esto es: vulneración de normas imperativas de derecho internacional y la prohibición absoluta de los comportamientos descritos anteriormente, por transgredir las normas básicas de la convivencia humana, al tiempo que “desafían la imaginación y commueven profundamente la conciencia de la humanidad” (Corte Penal Internacional, 1998, Estatuto de Roma, preámbulo inciso 2).

### Notas

<sup>88</sup> Ver: Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579. Asimismo, la Corte sostuvo que:

“... el deber de investigación del Estado respecto de los delitos de suma gravedad ha de cumplirse en términos respetuosos de sus obligaciones en virtud del DIH y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; a este respecto cobra especial relevancia lo dispuesto en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (...).”

(Colombia, Corte Constitucional, 2006, Sentencia C-370).

**Considerando el criterio cuantitativo como factor para la determinación de la gravedad de la conducta, se han contemplado aspectos como el número de víctimas, el cual permite establecer, a su vez, la magnitud geográfica, la escala, las áreas y los momentos más álgidos de la confrontación armada y la victimización.** De igual manera, el análisis cuantitativo de bases de datos sobre hechos victimizantes, junto con el estudio de las etapas claves del conflicto armado, puede generar un mapeo y caracterización de patrones de conducta y operaciones de los actores del conflicto. En este sentido, como lo ha resaltado la Corte, la investigación criminal debe contemplar el uso de estadísticas, cartografía del conflicto, análisis complejo de redes criminales y su relación con los territorios, entre otras herramientas de investigación.

Asimismo, **es necesario tener en cuenta, de manera transversal al anterior criterio de priorización, un enfoque diferencial**, pues existen

sujetos de especial protección constitucional en los cuales confluyen diferentes factores como: diversidad étnica, ciclo vital, género, diversidad sexual, condición etaria y/o condición de discapacidad, por lo cual exigen un tratamiento especial a través de acciones afirmativas o positivas con el objeto de garantizar su acceso a la justicia.

En este orden de ideas, **en lo que atañe a la VS y a la VBG, los factores del modo de operación y el impacto de los crímenes en las víctimas de este tipo de conductas adquieren una especial relevancia ante la JEP**. No en vano el Estatuto de Roma incluyó como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra algunos referidos a la violencia sexual: la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable.

Por un lado, la manera en que se comete un delito hace alusión a los medios de ejecución dentro de los cuales se pueden identificar el abuso de poder, así como los motivos discriminatorios para realizar la acción (International Criminal Court Office of the Prosecutor (ICC-OTP), 2016, párrafo 40). En consecuencia, los roles masculinos hegemónicos y el estereotipo de una feminidad sumisa conllevan a un tal abuso y, por tanto, a la ejecución de crímenes discriminatorios debido al género.

Con lo anterior, no se puede olvidar que, sin perjuicio a que existan otros criterios de selección, así como de priorización de casos de VS y VBG, la gravedad es uno de aquellos de mayor prominencia. **La VS y VBG no puede entonces ser descartada bajo posibles argumentos de no cumplimiento con el criterio de responsabilidad de mando o la necesidad de sancionar a aquellos con mayor responsabilidad.**

Como bien se ha argumentado en diversos escenarios internacionales, entre ellos el Tribunal para la Antigua Yugoslavia, **la responsabilidad de mando resulta particularmente difícil de probar en casos de VS/VBG**, al exigir la prueba de la participación de un comandante/oficial de alto rango en la comisión del delito o que al menos este, sabiendo sobre la comisión de los delitos, omitió sancionar a los responsables (Arbour, 2003, p.203; )<sup>91</sup>.

En ese marco, el Centro Nacional de Memoria Histórica también ha señalado que, aunque varias violencias sexuales parezcan hechos fortuitos por fuera del marco de órdenes de comandancia o que no estén vinculados “a eventos y repertorios públicos a través de los cuales los grupos armados hacen despliegue de su poder, la violencia que reitera la marca de apropiación sobre las víctimas emite un mensaje social” que se liga

## Notas

**89** Adicionalmente, indicó la Corte que:

*“Al respecto, existen una serie de conductas especialmente graves cuya comisión debe ser imputada de manera prioritaria a los máximos responsables, pues constituyen violaciones generalizadas a los derechos humanos frente a los cuales el Estado debe adoptar decisiones firmes, en tanto han afectado por muchos años a los Colombianos como consecuencia del conflicto armado: (i) Selección y priorización de la investigación de aquellas graves violaciones a los derechos humanos que han sido reconocidas por la comunidad internacional y que hayan sido cometidas de manera sistemática, como la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra según el caso. (ii) Selección y priorización de los delitos que impliquen violencia sexual o física contra las mujeres como delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra según el caso. (iii) Seleccionar y priorizar el desplazamiento forzado como crimen de lesa humanidad o de guerra según el caso. (iv) Seleccionar y priorizar los delitos contra los menores de edad cometidos de manera sistemática y en especial el reclutamiento forzado como crimen de guerra.*

**90** Ver, por ejemplo: International Criminal Court Office of the Prosecutor (ICC-OTP), 2016.

**91** Ver también: Naciones Unidas, 1998, Consejo de Seguridad, párrafo 130; De Vlaming, 2012, p.97.

con la posesión de los cuerpos y el territorio bajo control de determinado actor armado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p.201).

Este criterio de priorización puede ser aplicado de manera concurrente con alguno de los criterios que se exponen a continuación.

#### 4.4.2 Conductas relacionadas con la situación de vulnerabilidad y exclusión de las víctimas

Este criterio busca que se prioricen situaciones relacionadas con el conflicto armado en territorios y poblaciones que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad derivadas de la pobreza extrema, la exclusión social y la precaria presencia institucional del Estado, en donde se precisa de reparaciones colectivas y territoriales transformadoras.

« El Acuerdo Final de paz, al establecer enfoques diferenciales de género, etnia y territorial, visibiliza la afectación desproporcionada de las poblaciones y los territorios caracterizados por el abandono, la pobreza y la exclusión social<sup>92</sup>. »

En este sentido, la Reforma Rural Integral (en adelante RRI) contemplada en el Punto 1 del Acuerdo de paz, prioriza su ejecución en los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de la aplicación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET). El objetivo de los PDET, es lograr la transformación estructural del campo y establecer un relacionamiento equitativo con la ciudad, de manera que se pueda asegurar el bienestar de la población rural a través del cumplimiento efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en esta medida, revertir los efectos de la miseria, el abandono y el conflicto. Asimismo, el Estado debe garantizar su oferta institucional de bienes y servicios en los territorios históricamente abandonados, por lo cual, debe implementar inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, para lograr la convergencia entre la calidad de vida en lo rural y en lo urbano (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.21).

#### Recuerde

Los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado que han sido puestos sobre la mesa por la Corte Constitucional siguen en la “casi total impunidad” limitándose a quedarse en una investigación preliminar o archivo.

En este orden de ideas, el criterio que se propone es inescindible a la necesidad de avanzar en la RRI, en la cual, los PDET cumplen la función de consolidar espacios de construcción de paz, justicia restaurativa y derechos humanos. Adicionalmente, la exclusión en la participación de las comunidades rurales de los escenarios de toma de decisiones, y en la construcción de políticas públicas, es otro efecto que pretende ser contrarrestado con la aplicación de este criterio<sup>93</sup>. Por ello, además de reducir los niveles de pobreza rural, de desigualdad y calidad de vida de los pobladores rurales sin tierra o con tierra insuficiente, se debe priorizar

el potenciamiento de su capacidad de agencia, es decir, "la capacidad de un actor social, para participar en la toma de decisiones e incidir en sus procesos" (Machado, 2017, p. 61). Según Machado,

Un cambio real en las estructuras agrarias requiere de un poder de agencia bien organizado en la base social, pero además de una auténtica representación política de esos agentes y de coaliciones sociales y políticas con otros actores de la sociedad. Si bien esto es necesario, no es suficiente, y habría que tener políticas desde el Estado en materia de tierras y desarrollo rural, que estén orientadas por criterios de equidad, no discriminación, democracia, participación, desarrollo humano, y que contengan visiones integrales del problema rural y del desarrollo territorial (Machado, 2017, p. 62).

Ahora bien, los territorios que son determinados como prioridad en los PDET, se caracterizan por: i) los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto, iii) la debilidad institucional y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.22). **El Acuerdo Final de paz establece, entonces, una correlación entre la violencia asociada al conflicto armado y las condiciones de vulnerabilidad y exclusión en que viven las personas en los territorios marcados por la pobreza extrema, el abandono estatal y la presencia de economías ilegales**, de tal suerte que hace imperiosa la necesidad de priorizar estos casos en aras de reconocer los daños y afectaciones sufridas en los proyectos de vida de las personas y comunidades afectadas por la violencia, así como la necesidad de avanzar en las reparaciones transformadoras que garanticen condiciones de convivencia, reconciliación y no repetición de los hechos atroces.

*El Acuerdo Final de paz, al establecer enfoques diferenciales de género, etnia y territorial, visibiliza la afectación desproporcionada de las poblaciones y los territorios caracterizados por el abandono, la pobreza y la exclusión social.*

Al igual que el criterio anterior, **es necesario que en este criterio de priorización se tengan en cuenta, de manera transversal, los enfoques diferenciales**, pues la existencia de sujetos de especial protección constitucional en los cuales confluyen diferentes factores como: diversidad étnica, ciclo vital, género, diversidad sexual, condición etaria

### Notas

**92** En este sentido, el Punto 1 del Acuerdo Final, hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral, en relación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, advierten la necesidad de transformar las realidades de las poblaciones y territorios en los que, con mayor rigurosidad, se ha sentido el impacto del conflicto armado (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.11).

**93** Según el Atlas de propiedad rural elaborado por el IGAC\_CEDE, no son más del 3,6 por ciento de los grandes y medianos propietarios quienes participan de las decisiones de política pública del Estado, por medio de sus agremiaciones, dejando a los pequeños campesinos con tierra insuficiente, por fuera de la toma de decisiones (Colombia, IGAC, 2012).

## Notas

**94** El Punto 5.1.3.3.2. del Acuerdo de Paz establece los Planes de reparación colectiva con enfoque territorial, con el objetivo de “reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con el Acuerdo”. Adicionalmente, estos planes incorporan medidas de convivencia y reconciliación tendientes a “atender los daños en el tejido social y promover la convivencia al interior de las comunidades incluyendo a las víctimas, a los ex integrantes de organizaciones paramilitares, a integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y también a terceros que hayan podido tener alguna participación en el conflicto. Así como medidas para construir y fortalecer la confianza entre las autoridades públicas y las comunidades (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.180).

**95** Por su parte, el diseño e implementación de medidas restauradoras o reparadoras para las mujeres víctimas debe, además, tener en cuenta la interseccionalidad para reflejar las características diferenciales de las mujeres y de sus necesidades particulares según su pertenencia a algún grupo étnico, su condición social, económica, edad, lugar donde transcurre su vida, entre otros criterios pertinentes.

**96** En este sentido, se destacan: i) la obligación de garantía en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos, a partir de los artículos 24 [igualdad ante la ley] y 1.1 [obligación de Respetar los Derechos] de la CADH, ii) el deber de los Estados de considerar las características propias diferenciales de los

Continúa pág. siguiente...

y/o condición de discapacidad, exigen la aplicación de tratamientos especiales a través de acciones afirmativas o positivas con el objeto de garantizar su acceso a la administración de justicia.

**El tratamiento especial, en lo que respecta a las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado, debe partir del reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad y exclusión económica en las que se encontraban antes y después de la victimización,** así como de los patrones culturales, prejuicios y estereotipos de índole patriarcal que se encuentran en la base de las victimizaciones.

**El conflicto armado interno profundiza situaciones previas de exclusión social y económica.** Esto impone la aplicación del principio de eficacia de la justicia restauradora, en relación con los **Planes de reparación colectiva con enfoque territorial** (Colombia, Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.179)<sup>94</sup>, para fortalecer los procesos de reparación colectiva territorial donde las comunidades **especialmente victimizadas**, participen en la reconstrucción y re significación de sus espacios de convivencia, a través de la presentación de iniciativas propias que tramiten ante la JEP en aras de la aplicación de las sanciones restauradoras que contempla el Acuerdo<sup>95</sup>.

 En consonancia con lo anterior, los análisis cartográficos permiten constatar la correlación existente entre los territorios PDET, la presencia de actores armados en esas zonas y el alto índice de victimización, de tal suerte que el éxito del proceso de paz, la reconciliación y la perspectiva de un futuro pacífico pasa, en buena medida, por la transformación de esos territorios. 

### 4.4.3 Conductas relacionadas con situaciones de conflicto armado que tengan en consideración a las minorías étnicas

**El presente criterio busca priorizar casos de comunidades étnicas que han sido afectadas individual y colectivamente por el conflicto armado, lo cual los ha puesto en situación de grave riesgo a su supervivencia como pueblo y que precisan reparaciones colectivas y territoriales transformadoras.** La jurisprudencia interamericana ha construido el principio de protección a las minorías a partir de los artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ventura-Robles, 2015), considerando el carácter imperativo del principio de *ius cogens* de igualdad en la protección ante la ley y no discriminación. En este sentido, la Corte IDH viene adelantando una serie de consideraciones respecto de la manera en que deben ser interpretados los derechos y libertades consagrados en la CADH en relación con los casos relativos a los pueblos étnicos<sup>96</sup>.

En el escenario local, **existe una amplia aceptación por parte de la Corte Constitucional, el gobierno nacional, y otras instancias del Estado, sobre las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de las comunidades afrodescendientes, raizales, palenqueras, indígenas y pueblo Rom**, producto de la discriminación histórica que han sufrido y las enormes desigualdades que se verifican respecto de otros sectores de la población. Esto, aunado a la victimización y graves afectaciones derivadas del conflicto armado no internacional, los pone en situación de riesgo de **supervivencia física<sup>97</sup>**. La Corte Constitucional, en el Auto 004 del 2009, concerniente a los pueblos indígenas, ha evidenciado lo siguiente:

- a. El peligro de exterminio —cultural o físico— a causa del conflicto, de no menos de treinta pueblos indígenas de Colombia.
- b. La participación de todos los actores del conflicto y el establecimiento de un patrón bélico de ingreso por las armas en los territorios ancestrales, lo que ha devenido en un *“peligro cierto e inminente para su existencia misma, para sus procesos individuales de consolidación étnica y cultural, y para el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos”*.
- c. Las gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos, así como de infracciones al DIH, que han sufrido estos pueblos.
- d. Se han identificado tres categorías principales de afectación, a pesar de las diferencias entre los pueblos indígenas:

- 
- i. Las confrontaciones en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta;
  - ii. Los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado;
  - iii. Los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto, que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. A su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por este (Colombia, Corte Constitucional, 2009, Auto 004)<sup>98</sup>.

## Notas

pueblos indígenas frente a la población en general, como su identidad cultural, así como sus características sociales, culturales y económicas; iii) el reconocimiento de relaciones diferenciales con la tierra y sus territorios ancestrales, iv) su carácter de sujeto colectivo, v) el respeto a sus propias normas, costumbres y tradiciones; vi) la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y para garantizar su supervivencia física y cultural. Ver entre otras: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yaky Axa vs. Paraguay, Serie C, No. 125; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, Serie C, No. 146; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Serie C No. 172; Caso Tiu Tojin vs. Guatemala, Serie C No. 190; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Serie C No. 245; Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá, Serie C No. 284; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Serie C No. 172.

<sup>97</sup> Así lo ha reconocido el gobierno colombiano: “El que para los grupos étnicos, junto a otros sectores de población objeto de especial protección como niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con capacidades múltiples o diversidad de opciones sexuales, el conflicto se manifieste con especial crudeza y con efectos negativos prolongados en el tiempo, es una realidad presente y creciente, que requiere de un especial tratamiento y consideración desde las políticas públicas y el comportamiento sensible y comprometido de los funcionarios en todos los niveles del Estado” (Colombia, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, c. 2014, p. 2)

<sup>98</sup> Auto en seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

En sentido similar, se ha expresado el tribunal constitucional en relación con los pueblos afrodescendientes en los Autos 234 del 2013 y 005 del 2009. Allí se resaltan

...tres factores transversales que contribuyen a que la población afrodescendiente sea una de las más afectadas por el fenómeno del desplazamiento forzado. Estos factores son (i) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afro colombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios (Colombia, Corte Constitucional, 2009, Auto 005, párrafo 67)<sup>99</sup>.

Ahora bien, **el concepto de interseccionalidad resulta fundamental en este escenario**, pues es notorio el incremento de vulnerabilidad cuando se comparten condiciones del ser mujer indígena o afrocolombiana, de tal manera que los patrones de discriminación basados en el género se suman a los estereotipos por el color y la etnia (Corporación Sisma Mujer, 2013, pp.7-8).

Por su parte, en lo que concierne a las mujeres y LGTBI indígenas, la Corte Constitucional declaró 34 comunidades indígenas en riesgo de extinción física o cultural (Naciones Unidas, 2011, enero 25, párrafo 44). **Según la Organización Nacional Indígena (ONIC), las mixtas formas de violencia empleadas contra las mujeres indígenas han derivado en “sufrimiento espiritual y cultural tanto para el individuo como para la comunidad”** (2012, p.6). Por lo tanto, la violencia basada en género contra estas comunidades se configura como un riesgo para su supervivencia cultural (Global Rights y AFRODES, 2008, p.26).

**En relación con las mujeres y LGTBI afrocolombianas, la violencia sexual se ha manifestado en el trabajo forzoso, violaciones y desplazamiento.** Este último se ha constituido como el efecto o manifestación de mayor impacto por las implicaciones espirituales y culturales similares a las de los pueblos indígenas (Global Rights y AFRODES, 2008, p.6).

## Notas

<sup>99</sup> En seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

**El establecimiento de este criterio busca dar cumplimiento a la exigencia del enfoque diferencial en términos de la priorización y selección de casos**, como se tiene consagrado en el Acuerdo Final de paz. De igual manera, pretende desarrollar la jurisprudencia cons-

titucional que junto al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas subraya que la protección contra el etnocidio “constituye un mandato imperativo del DIDH”<sup>100</sup>. Por último, cabe señalar que los mismos argumentos que fueron trabajados en el criterio anterior, relacionados con las reparaciones colectivas y transformadoras que coadyuven a superar las condiciones de vulnerabilidad y exclusión preexistentes al conflicto armado interno, también son aplicables en el caso de las comunidades étnicas.

#### 4.4.4 Conductas que develen la existencia de patrones criminales fundados en la existencia de estereotipos negativos y normas de género

Teniendo en cuenta la sección 4.2, **si bien la VBG y la VS existen también en tiempos de paz, el papel detonante del conflicto armado para el aumento de vulnerabilidad de las mujeres y población LGTBI es irrefutable**. Lo anterior, en razón a los abusos de hombres, quienes adquieren una sensación mayor de autoridad a través de las armas. Asimismo, la persistencia de estereotipos y consiguientes normas de género son factores de discriminación que promueven que persistan estos tipos de violencia agudizados por un conflicto armado. Dicho esto, el Estado no puede ser ajeno a la necesidad de tomar medidas estructurales que permitan modificar dichos patrones culturales.

En consecuencia, **el Estado colombiano tiene el deber no solo de investigar y sancionar sino de modificar los patrones socioculturales de conducta para la eliminación de prejuicios y prácticas consuetudinarias basados en la idea de la inferioridad o superioridad de género** (Naciones Unidas, CEDAW-DIDH, 1994, Convención de Belém do Pará, artículos 5 y 8). Ahora bien, para dicha modificación, el primer paso es la aceptación y el reconocimiento de la existencia de dichos patrones o prácticas, para lo cual los estrados judiciales juegan un papel crucial.

Así las cosas, **el mismo Estado Colombiano ha establecido que “el obstáculo más recurrente para la prevención, protección y sanción de la violencia es la persistencia de imaginarios sexistas, donde la violencia contra las mujeres tiene un alto grado de permisividad.”** (Colombia, 2006, párrafo 212) Por su parte, la Corte Constitucional tiene dicho que “en nuestra sociedad el dominio es masculino por lo que los actos se dirigen en contra de las mujeres o personas con una identidad de género diversa (lesbianas, gay, bisexuales, transgeneristas e intersexuales) con el fin de perpetuar la subordinación” (Colombia, Corte Constitucional, 2014, Sentencia T-878).

#### Notas

<sup>100</sup> Ver: Colombia, Corte Constitucional, 2006, Sentencia T-382. En sentencia T-380 de 1993 se indicó que el etnocidio constituye “la desaparición forzada de una etnia por la destrucción de sus condiciones de vida y su sistema de creencias”.

**La VBS y la VS son hechos muchas veces aceptados en la sociedad colombiana.** Esta aceptación se ha reflejado en la actividad de administración de la justicia hacia las mujeres y LGTBI víctimas de violencia **en el tratamiento de los casos.** Con esto, el miedo de las víctimas a ser re victimizadas por el sistema de justicia y la desconfianza en que se pueda efectivamente investigar, sancionar y reparar, así como otros factores que impiden la denuncia de actos de violencia, van de la mano con el temor a ser estigmatizadas socialmente (Colombia, 2006, párrafo 213).

No se debe olvidar que los estereotipos no solo son perpetuados o utilizados por la sociedad, sino que **el legislador y cada una de las instituciones gubernamentales, entre esas aquellas que administran justicia, tienen un rol en tanto multiplicadores de estereotipos negativos.** Como bien lo afirma la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, pronunciándose sobre la situación en Ciudad Juárez y Chihuahua, en el caso de González y otras [“Campo algodonero”] vs. México:

### Recuerde

“en nuestra sociedad el dominio es masculino por lo que los actos se dirigen en contra de las mujeres o personas con una identidad de género diversa (lesbianas, gay, bisexuales, transgeneristas e intersexuales) con el fin de perpetuar la subordinación” (Colombia, Corte Constitucional, 2014, Sentencia T-878).

La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia (2009, párrafo 400).

Teniendo en cuenta que el Estado también puede multiplicar y replicar los estereotipos negativos, **ASFC considera decisivo que la JEP adopte como uno de sus criterios de priorización aquellas conductas que evidencian estos patrones culturales**, tales como la VS. Con esto la JEP contribuye a tres cosas:

**a**

La visibilización de estas prácticas en los estrados de la JEP estaría promoviendo no sólo su investigación y sanción (no impunidad) sino la prevención de la VBG y VS mediante el envío de mensajes de no tolerancia.

**b**

La garantía de la protección del derecho a la igualdad y dignidad de las víctimas.

**c**

Transversalizar el enfoque de género.



#### Recuerde

La investigación y sanción de conductas derivadas de estereotipos y normas de género negativas, contribuye a visibilizar estas prácticas y modificar los patrones de las que provienen.

- a. **La visibilización de estas prácticas en los estrados de la JEP estaría promoviendo no sólo su investigación y sanción (no impunidad) sino la prevención de la VBG y VS mediante el envío de mensajes de no tolerancia**

Siendo la impunidad un escenario que refuerza estas normas y patrones preexistentes de discriminación contra las mujeres y LGTBI, tanto dentro como fuera del conflicto, la acción judicial de la JEP contribuiría a superar la denegación de justicia y por lo tanto promovería la denuncia y la confianza en el sistema judicial colombiano. Siendo consecuentes con el contexto presentado en este documento, este criterio puede ser idóneo para superar las barreras de acceso a la justicia y consecuente impunidad que se han descrito.

En suma, una manera de modificación de patrones, en tanto obligación estatal, reposa en la propia investigación y sanción de las conductas que de ellos se originan. Los pronunciamientos judiciales entran a operar como mensajes de no aceptación de estereotipos ni normas de género discriminatorias.

## b. La garantía de la protección del derecho a la igualdad y dignidad de las víctimas

En Colombia, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el especial carácter del que goza la cláusula de no discriminación se deriva de la obligación de **remediar situaciones de inferioridad fundadas en “estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia”** a lo que se le debe “la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas, que han ubicado a personas o a sectores de la población en posiciones desfavorables” (Colombia, Corte Constitucional, 2000, Sentencia C-952).

**Siendo entonces estos factores de discriminación los originadores de violencia, la VBG y VS se pueden ubicar como una de las prácticas más graves que están condenadas tanto por el ordenamiento jurídico nacional como internacional**, y, por consiguiente, el Estado, además de reconocer su existencia, debe adoptar medidas de toda naturaleza y finalmente modificar las relaciones desiguales de poder basadas en la idea de inferioridad de las mujeres y de las características asociadas a lo femenino.

## c. Transversalizar el enfoque de género

La justicia transicional se funda en los pilares de la justicia, la verdad y la reparación. Sin embargo, estos tres pilares deben ser leídos de una manera holística para generar medidas que garanticen la no repetición de los hechos que llevaron a la violación sistemática de derechos humanos. Por lo mismo, cada institución del Sistema Integral de Justicia Transicional Colombiano debe actuar de tal manera que promueva dicha garantía. En este caso, **la JEP se constituye como una de las oportunidades de transformación social en términos de equidad de género, saldando una deuda de justicia que ha ocasionado un escenario de impunidad y, por lo tanto, aceptación de patrones discriminatorios**.

Por lo mismo, este criterio responde a su vez al propósito del Acuerdo final de paz de transversalizar de manera efectiva el enfoque de género, dando cumplimiento al acto legislativo 02 de 2017<sup>101</sup>. En suma, **la investigación y sanción de conductas que permiten develar estereotipos negativos generadores de violencia son una herramienta útil para aumentar la conciencia y reforzar las normas que prohíben y penalizan los actos de VS**. Esto contribuye no solo a llamar la atención en relación con la VS sino para la clarificación del contexto en el que este tipo de violencia toma lugar y la transformación social como mecanismo de prevención y garantía de no repetición.

### Recuerde

Los cuatro criterios de priorización recomendados por ASFC son:

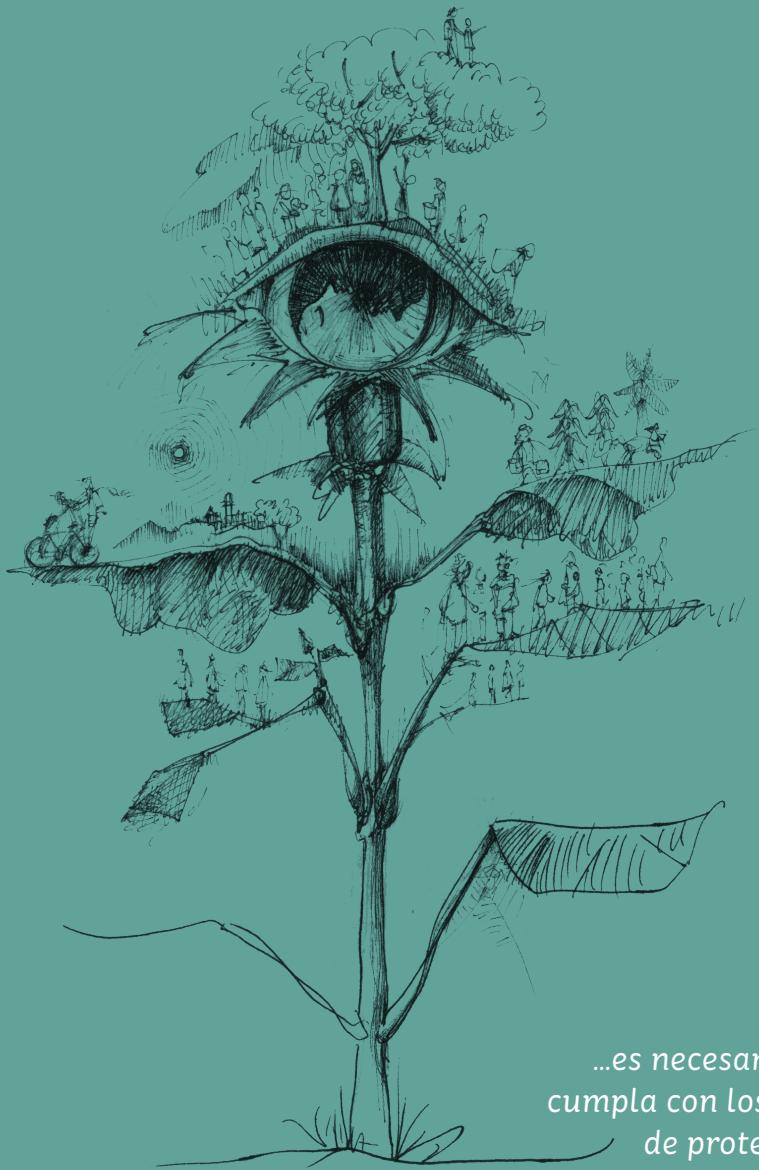
1. Conductas reconocidas por su gravedad e impacto.
2. Conductas relacionadas con la situación de vulnerabilidad y exclusión de las víctimas.
3. Conductas relacionadas con situaciones de conflicto armado que tengan en consideración a las minorías étnicas.
4. Conductas que devuelven la existencia de patrones criminales fundados en la existencia de estereotipos negativos y normas de género.

### Notas

<sup>101</sup> Declarado constitucional (Colombia, Corte Constitucional, 2017, Sentencia C-630).

Para concluir este aparte propositivo, **los cuatro anteriores criterios de priorización recomendados por ASFC para el ejercicio de la función investigativa de la JEP permitirían un exitoso proceso de justicia transicional**. Lo anterior, en la medida en que, a partir de estos criterios, el universo de víctimas pueda verse representado en los casos tramitados ante la Jurisdicción y se promueva una transformación de las condiciones que posibilitaron la violencia, teniendo en consideración la vulnerabilidad y exclusión de diversos grupos poblacionales frente a los que subsiste una deuda histórica.





*...es necesario que el Estado colombiano cumpla con los estándares internacionales de protección de las víctimas en una articulación armónica con los procesos de reconciliación y paz que ya vienen gestándose en los territorios...*

# 5

## Conclusiones generales

Teniendo en cuenta la enorme victimización ocasionada en el marco del conflicto armado colombiano y las condiciones extraordinarias y extremas que esto apareja, se torna necesaria la adopción de mecanismos de la denominada justicia transicional, a su vez extraordinarios y temporales, para posibilitar la transformación de una sociedad que busca transitar hacia la paz. La justicia transicional se caracteriza, precisamente, por encontrar los equilibrios entre el valor-derecho a la paz y la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

No obstante, los equilibrios que se puedan establecer en este escenario son siempre frágiles e imperfectos, de tal manera que resulta necesario manejar las expectativas de las víctimas y de la sociedad en cuanto a la materialización efectiva de sus derechos. Por tal razón, la Corte Constitucional ha advertido que, en contextos de transición, el deber internacional del Estado de investigar, juzgar y sancionar a todos los responsables de delitos atroces puede verse matizado o restringido, si esto conlleva a la consolidación de la paz estable y duradera.

Dicho esto, los criterios de *selección y priorización* se imponen como un mecanismo de la justicia transicional que permiten el manejo de dichas expectativas, siempre y cuando su materialización se realice a través de un proceso público, transparente y contando con la participación de las víctimas. Ahora bien, la selección y priorización de casos, además de establecer un orden lógico y razonable para la atención de las demandas ciudadanas de justicia, permite también fortalecer la actividad investigativa del Estado, especialmente frente aquellas expresiones de macro-criminalidad generadoras de múltiples violaciones a los derechos humanos.

La justicia transicional, entonces, representa un reto para las sociedades que buscan pasar la página del horror y la violencia; empero, también

encarna una oportunidad de transformación social en dos vertientes: i) por un lado, cimienta las bases para la consolidación del Estado Social de Derecho, la democracia y la promoción de escenarios de reconciliación y, por el otro, ii) promueve la adopción de medidas tendientes a la modificación de las causas que originaron la violencia, en especial, acciones que permiten atacar la exclusión, desigualdad y pobreza extrema a través del cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la población victimizada, particularmente, de aquella población que se ha visto afectada, por la persistencia de patrones socioculturales y estereotipos generadores de discriminación y violencia.

Ahora bien, para la consolidación y transformación mencionadas en el párrafo anterior, es necesario que el Estado colombiano cumpla con los estándares internacionales de protección de las víctimas en una articulación armónica con los procesos de reconciliación y paz que ya vienen gestándose en los territorios. En tal virtud, la materialización de los enfoques diferenciales resulta primordial para que los formuladores y articuladores de la política pública puedan conocer las posiciones, los intereses y las necesidades de los territorios y las poblaciones que lo componen. La política pública y las medidas que de ella deriven tendrán una base de información legítima y aterrizada a la realidad que les permitirá adoptar las medidas necesarias para transformar las condiciones de vulnerabilidad, marginalidad y exclusión de gran parte de la población víctima del conflicto armado.

En atención a lo indicado en los capítulos segundo y tercero de este documento, es importante destacar, y tener en cuenta, las experiencias comparadas sobre los criterios de selección y priorización que fueron utilizados en esos contextos particulares. Estos estándares han servido como guía para el desarrollo de estrategias investigativas a nivel nacional; ejemplo de esto han sido las Directivas desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación en los años 2012 y 2015. Sin perjuicio a las estrategias ya adoptadas por la FGN, y dado que un planteamiento de criterios de esta naturaleza debe adecuarse a las exigencias del actual momento histórico.



Los criterios propuestos por ASFC buscan responder a estas demandas. En relación con el primer criterio, que establece la priorización de tipos penales de particular gravedad, apunta a legitimar la acción del Estado y su institucionalidad. Adicionalmente, la persecución judicial de estos delitos coadyuva al cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano de investigar, judicializar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

El segundo criterio propuesto responde a la necesidad de transformar las condiciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza de los territorios y las poblaciones victimizadas. En consecuencia, este criterio se funda-

menta en el modelo contemplado en el Acuerdo Final de paz, en tanto parámetro de interpretación y en los términos en que quedó establecido el Acto Legislativo 02 de 2017, así como en la sentencia C-630 del 2017. Así las cosas, los criterios establecidos para los PDET, a saber: i) pobreza extrema; ii) afectación del conflicto; iii) baja presencia institucional y iv) presencia de cultivos de uso ilícito, posibilitaron focalizar los territorios donde mayor victimización se ha presentado. Por lo tanto, el trabajo de la JEP debe estar acorde con estas necesidades y contribuir a la transformación territorial y de comunidades a partir de su oferta de justicia.

En cuanto al tercer criterio, es imperativo que la JEP haga realidad el enfoque étnico a través del reconocimiento de las condiciones especiales de vulnerabilidad de las comunidades étnicas, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional. En este marco, vale resaltar que los territorios en los que se encuentran estas comunidades comparten las características de determinación de los territorios

PDET. En otras palabras, las comunidades étnicas se encuentran en una múltiple condición de vulnerabilidad, que no responde de manera exclusiva a su pertenencia en alguna etnia, sino también a las condiciones socioeconómicas de los territorios que cohabitan.

El cuarto criterio de priorización contribuye a la transformación de la sociedad colombiana, la cual involucra, sin duda alguna, cambios culturales. Así las cosas, el punto de partida es el reconocimiento de la persistencia de patrones culturales y estereotipos negativos que se configuran como detonantes de discriminación y, por lo tanto, de violencia. Es allí donde la VBG entra a tomar un rol crucial, pues sus raíces se encuentran no solo en la existencia de dichos patrones sino en la materialización de estos en tanto normas conductuales que incluso se han traducido en barreras de acceso a la justicia. Por lo mismo, es tarea de todo el aparato estatal y, en este caso, de la institucionalidad del SIVJRN de incluir dentro de sus estrategias la contribución a la eliminación de factores culturales causantes de violencia. Con esto, las decisiones de la JEP se constituyen en mensajes de no tolerancia y mecanismos de prevención de violencia y, por lo tanto, en medios de justicia y garantías de no repetición.

En suma, para la consolidación de un escenario de paz positiva se requieren reformas estructurales, políticas y sociales inclusivas. Estas se pueden ver reflejadas en la adopción de los cuatro criterios recomendados que reconocen las causas del conflicto armado con el fin de que no haya una simple ausencia de violencia armada sino la posibilidad de desarrollar la vida en condiciones de dignidad y materialización de los derechos.

*... para la consolidación de un escenario de paz positiva se requieren reformas estructurales, políticas y sociales inclusivas. Estas se pueden ver reflejadas en la adopción de los cuatro criterios recomendados que reconocen las causas del conflicto armado...*

## Referencias

- Abogados sin fronteras Canadá (ASFC, 2014) *Paz con justicia transicional: Aportes para Colombia desde el Derecho Internacional*. Disponible en: [https://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded\\_informe-paz-con-justicia-transicional-version-lancement-2014-11-25-pdf-61.pdf](https://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_informe-paz-con-justicia-transicional-version-lancement-2014-11-25-pdf-61.pdf)
- Abogados sin fronteras Canadá (ASFC, 2016) *Estudio de casos a la luz del principio de complementariedad del Estatuto de Roma: Mecanismos de impunidad en la justicia colombiana* [documento]
- Abogados sin fronteras Canadá (ASFC, 2018) *Amicus Curiae ante la Corte Constitucional en relación con la demanda de inconstitucionalidad al literal g) artículo 1 parcial, parágrafo 2 del artículo 11 parcial, el artículo 54 parcial y el artículo 75, de la ley 1922 de 2018.* [documento]
- Ahmed, A. y Day, M. (2010) "Prosecution criteria at the Khmer Rouge Tribunal in criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epubisher. pp.107-116. Disponible en: [https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Akyol, R.A. (2015) "Remembering Dayton: The accord that ended Bosnian war, 14 de diciembre de 2015", Al Jazeera, Disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/12/remembering-dayton-accord-ended-bosnian-war-151213140151610.html> (Consultado: 4 septiembre 2018).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR, 2017a) *Genocidio de Ruanda: la historia de los hutus y los tutsis*, (marzo 30), Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/genocidio-de-ruanda-la-historia-de-los-hutus-y-los-tutsis> (Consultado: 3 septiembre 2018).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR, 2017b) *Los Jemeres Rojos: el genocidio camboyano*, (septiembre 11), Disponible en : <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/historias-de-vida/los-jemeres-rojos-el-genocidio-camboyano> (Consultado: 30 agosto 2018).
- Ambos, K. (2006) *Temas de derecho penal internacional y europeo*, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

- Ambos, K. (2009) "Command responsibility and Organisationsherrschaft: ways of attributing international crimes to the 'most responsible'", En Nollkaemper, A. y Van der Wilt, H. (ed.), *System criminality in international law*, pp.127-157, Cambridge.
- Ambos, K. (2010) *Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y Derecho Penal Internacional: estudio sobre la facultad de intervención complementaria de la Corte Penal Internacional a la luz del denominado proceso de "justicia y paz" en Colombia*, Bogotá: Temis, 304pp.
- Ambos, K. (ed.) (2011) *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales: Un estudio comparado*, Bogotá: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Amnistía Internacional (2004) *Colombia, cuerpos marcados, crímenes silenciados: Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, AMR 23/040/2004, citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006).
- Angermaier, C. (2010a) "Essential qualities of prioritization criteria: Clarity and precision; Public access; Non-political and confidence-generating formulations; Equal and transparent application; and Effective enforcement", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.201-204. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Angermaier, C. (2010b) "Case selection and prioritization criteria in the work of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.27-43. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Arbour, L. (2003) "Crimes against women under International Law. Stefan A. Riesenfeld Award Lecture", *Berkeley Journal of International Law* 2003-21.
- Así obligan a las mujeres a abortar en las Farc (2013, enero 29) *El Espectador*.
- Balkan Transitional Justice (2016) "Bosnian war crimes case strategy 'failing'", BIRN, Disponible en: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-drowning-in-war-crimes-backlog-01-29-2016> (Consultado: 4 septiembre 2018).
- Bergsmo, M. (2012) *Thematic prosecution of international sex crimes*, Beijing, Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Bergsmo, M. (ed.) (2010) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., FICHL Publication Series No. 4, Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. 302pp. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Bergsmo, M., 2010, "The theme of selection and prioritization criteria and why it is relevant", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.7-14. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)

Bergsmo, M., Helvig, K., Utmelidze, I. y Tagovec, G. (2010) *The backlog of core international crimes case files in Bosnia and Herzegovina*, 2nd. ed., Oslo, Torkel Opsahl Academic EPublisher, FICHL Publication Series No. 3.

Bergsmo, M., Helvig, K., Utmelidze, I. y Tagovec, G. (2009) *The backlog of core international crimes case files in Bosnia and Herzegovina*, 1st. ed., Oslo, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Disponible en : <https://www.legal-tools.org/doc/688146/>

Cadavid-Rico, M. (2014) "Mujer: blanco del conflicto armado en Colombia", *Analecta polit.* Vol. 4, No. 7.

Calbet, N. (2018) La violencia sexual en Colombia, mujeres víctimas y construtoras de paz. [Barcelona]: Institut de Dret Humans de Catalunya.

Campbell, C. (2014) "Cambodia's Khmer Rouge trials are a shocking failure", *Time*, (febrero 13), Disponible en : <http://time.com/6997/cambodias-khmer-rouge-trials-are-a-shocking-failure/> (Consultado: 31 agosto 2018).

Case Matrix Network (2015) "Prioritising international sex crimes cases in the Democratic Republic of the Congo", en *Supporting the national justice system in the investigation and prosecution of core international crimes with a sexual element. Case mapping, selection and prioritisation*. Centre for International Law Research and Policy, November, Disponible en: [https://www.casematrixnetwork.org/fileadmin/documents/reports/CMN\\_DRC\\_Report\\_ENG.pdf](https://www.casematrixnetwork.org/fileadmin/documents/reports/CMN_DRC_Report_ENG.pdf)

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia, 2008) *Violación sexual como crimen de lesa humanidad*, [Amicus curiae presentado por la Organización No Gubernamental DeJuSticia (Colombia) ante la Primera Fiscalía Penal de Abancay].

Chaparro, L. (2009) "La impunidad de la violencia sexual perpetrada en el marco del conflicto armado en Colombia", *Del dicho al hecho: políticas públicas en violencia sexual contra las mujeres (vsm) en contexto de conflicto armado interno: promesas y realidades*, Seminario Internacional organizado por Consejería en Proyectos (PCS). [Ponencia], Chinauta, 12 al 14 de agosto, Disponible en: <http://www.americalatinagenera.org/documentos/experiencias/251-Ponenciaimpunidad.pdf>.

Chernor-Jalloh, C. (2011) Special Court for Sierra Leone: Achieving Justice?, *Michigan Journal of International Law* 32:3, Disponible en: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=mjil> (Consultado: 3 septiembre 2018).

Coalición por la Corte Penal Internacional (s.f.) "La Corte Penal Internacional", *Hojas informativas*, Disponible en: [http://www.iccnow.org/documents/CICC\\_FSCaribbeanandICC\\_current\\_sp.pdf](http://www.iccnow.org/documents/CICC_FSCaribbeanandICC_current_sp.pdf) (Consultado: 5 septiembre 2018).

Colombia (2000) Ley 599 de 2000, (julio 24), por la cual se expide el Código Penal, Diario Oficial 44.097 del 24/07/2000.

Colombia (2005) Ley 975 de 2005, (julio 25), por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios, Diario Oficial 45.980.

Colombia (2006) *Respuesta del Estado Colombiano al Cuestionario de la CIDH sobre la Situación del Acceso a la Justicia de las Mujeres en las Américas*, (enero 27).

Colombia (2012) *Acto Legislativo 01 de 2012 (julio 31), Por 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*,

Colombia (2012) *Ley 1592 de 2012 (diciembre 03), Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial 48.633.

Colombia, 2017, [Proyecto] *Ley "Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz"* 08 de 2017 Senado – 016 de 2017 Cámara.

Colombia, Alto Comisionado para la Paz (2016) *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, [documento PDF], firmado por Juan Manuel Santos Calderón, Presidente de la República de Colombia y Timoleón Jiménez, Comandante del estado mayor central de las FARC-EP, (24 noviembre), Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2013) *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Informe General Grupo de Memoria Histórica, Bogotá: CNMH, Imprenta Nacional, Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>

Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2017) *La guerra inscrita en el cuerpo: Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*, 548pp., Bogotá: CNMH, Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes-2017/la-guerra-inscrita-en-el-cuerpo>

Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015) *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, [documento informe], 809pp., Disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/me-sadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/me-sadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)

Colombia, Contraloría General de la República (CGR, 2013) *Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013*, [documento informe del Equipo de monitoreo y seguimiento a la política pública dirigida a la población víctima, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, Disponible en: <https://docplayer.es/24688476-Primera-encuesta-nacional-de-victimas-cgr-2013.html>

Colombia, Contraloría General de la República (2015, enero) *Primera encuesta nacional de víctimas. CGR 2013: Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia*, [documento informe], 247pp., Bogotá: CGR, Disponible en: [https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro\\_ENV\\_CGR-2013\\_\(16-01-2015\).pdf](https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf)

- Colombia, Corte Constitucional (1993) *Sentencia T-380 de 1993*, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional (1994) *Sentencia T-098 de 1994*, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional (2000) *Sentencia C-952 de 2000*, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Colombia, Corte Constitucional (2002) *Sentencia C-228 de 2002*, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.
- Colombia, Corte Constitucional (2003) *Sentencia C-775 de 2003*, M.P. Jaime Araújo Rentería.
- Colombia, Corte Constitucional (2004) *Sentencia T-025 de 2004*, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Colombia, Corte Constitucional (2006) *Sentencia C-370 de 2006*, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafuer Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.
- Colombia, Corte Constitucional (2006) *Sentencia C-454 de 2006*, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- Colombia, Corte Constitucional (2006) *Sentencia T-382 de 2006*, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Colombia, Corte Constitucional (2008) *Auto 092 de 2008*, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Colombia, Corte Constitucional (2009) *Auto 004 de 2009*, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Colombia, Corte Constitucional (2009) *Auto 005 de 2009*, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Colombia, Corte Constitucional (2009) *Sentencia C-409 de 2009*, M.P. Juan Carlos Henao Pérez,
- Colombia, Corte Constitucional (2011) Acceso a la justicia para mujeres víctimas de la violencia sexual, *Mesa de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional de Colombia*, anexo confidencial, mayo de 2011.
- Colombia, Corte Constitucional (2011) *Sentencia C-771 de 2011*, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Colombia, Corte Constitucional (2012) *Sentencia T-234 de 2012*, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Colombia, Corte Constitucional (2013) *Sentencia C-579 de 2013*, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia, Corte Constitucional (2014) *Sentencia C-180 de 2014*, M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Colombia, Corte Constitucional (2014) *Sentencia C-577 de 2014*, M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Colombia, Corte Constitucional (2014) *Sentencia T-878 de 2014*, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Colombia, Corte Constitucional (2015) *Auto 009 de 2015*, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Colombia, Corte Constitucional (2015) *Sentencia C-694 de 2015*, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Colombia, Corte Constitucional (2016) Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual, *Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015*, Anexos Reservados Mesa de seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional.

Colombia, Corte Constitucional (2016) *Sentencia C-379 de 2016*, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Colombia, Corte Constitucional (2017) *Sentencia C-630 de 2017*, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

Colombia, Corte Constitucional (2017) *Sentencia C-674 de 2017*, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Colombia, Corte Constitucional (2018) *Sentencia C-007 de 2018*, M.P. Diana Fajardo Rivera.

Colombia, Corte Constitucional (2018) *Sentencia C-080 de 2018*, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Colombia, Defensoría del Pueblo (2011) Sistema de Alertas Tempranas (SAT), *Informe Temático 2011, Violencia contra las Mujeres en el Distrito de Buena-ventura*, Bogotá.

Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, c.2005) "Censo General 2005: Necesidades Básicas Insatisfechas", Boletín, Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol\\_nbi\\_censo\\_2005.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf)

Colombia, Fiscalía General de la Nación (2013) *Plan de Acción de casos a priorizar por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2016/07/Plan-de-Accion-de-Priorizacion-de-la-Unidad-2013.pdf> (Consultado: 15 septiembre 2018).

Colombia, Fiscalía General de la Nación (2013) *Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, Grupo Violencia Basada en Género, Oficio UNJYP No. 001260, 28 de febrero de 2013*, en respuesta a solicitud de información de la Corporación Sisma Mujer para doc Sisma Mujer (2013) Contexto de violencia sexual en Colombia. Información entregada en audiencia pública "Situación de derechos humanos de las mujeres en Colombia" 147º periodo de Sesiones Ordinarias de la CIDH (marzo).

Colombia, Fiscalía General de la Nación (2015) *Componente Básico de la Política de Priorización. Cartilla 1*. Disponible en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP\\_Cartilla1\\_AF\\_Digital.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla1_AF_Digital.pdf) (Consultado: 1 septiembre 2018).

Colombia, Fiscalía General de la Nación (2015) *Directiva 0002 del 9 de diciembre de 2015, "Por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos,*

*y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación*, 56pp., Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2015-DIR-0002-MODIFICA-D-01-DE-2012-PRIORIZACIÓN.pdf>

Colombia, Fiscalía General de la Nación (2016) *Plan Estratégico 2016-2020*, Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estratégico-2016-2020-df-1.pdf>

Colombia, Fiscalía General de la Nación (FGN, 2012) *Directiva 0001 del 4 de octubre de 2012*, Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/02/Directiva001.pdf>

Colombia, Grupo de Trabajo de Memoria Histórica (GTMH, 2011) *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, Bogotá: Taurus.

Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2012) *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*, Bogotá: igac, Imprenta Nacional, 538 pp.

Colombia, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, 2018) Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, 2018, *Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones*, Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Documents/CriteriosYMetodologia-DePriorizacion.pdf> (Consultado: 1 septiembre 2018).

Colombia, Ministerio de Defensa (2010) *Directiva 11*, del mes de julio de 2010.

Colombia, Registro Único de Víctimas (2018, en línea), Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> (Consultado: 31 agosto 2018).

Colombia, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (c.2014) *Enfoque étnico: Pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afro-colombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom*, Bogotá: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas; Organización Internacional para las Migraciones OIM, Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/enfoqueetnico.PDF>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001) *Caso María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, Nº 11.625, Informe Nº 4-01 del 19 de enero de 2001.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006) *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, Informe de la Relatora sobre derechos de la mujer en su visita a Colombia en junio de 2005*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 67, (octubre 18).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006) *Violence and discrimination against women in the armed conflict in Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67 (18 October) Original: Spanish.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Caso de González y otras ("Campo algodonero") vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) *Informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II., (diciembre 9).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) "CIDH saluda decisión histórica en la lucha contra la impunidad por crímenes cometidos durante el conflicto armado interno en Guatemala", *Comunicado de prensa*, (julio 2).

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Interministerial Delegation for Human Rights (CEDAW-DIDH, 1981) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Cedaw, Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Interministerial Delegation for Human Rights (CEDAW-DIDH, 1992), *Recomendación General No. 19*, (enero 29).

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Interministerial Delegation for Human Rights (CEDAW-DIDH, 1994) *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará*, (junio 9).

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Interministerial Delegation for Human Rights (CEDAW-DIDH, s.f.) *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*.

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Interministerial Delegation for Human Rights (CEDAW-DIDH, 2010) *Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Interministerial Delegation for Human Rights (CEDAW-DIDH, 2017) *Recomendación general No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general No. 19*, (julio 26).

Corporación Sisma Mujer (2009) *Mujeres en conflicto: Violencia sexual y paramilitarismo*, Disponible en: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2014/10/2009.Mujeres-en-Conflictivo-Violencia-Sexual-y-Paramilitarismo.pdf>

Corporación Sisma Mujer (2011a) *Crímenes de lesa humanidad, violencia sexual y justicia de género en Colombia*, (abril), Documento elaborado por Karol Camargo, Silvia Yáñez y Liliana Chaparro Moreno, abogadas del Área de Acceso a la Justicia, Bogotá: Corporación Sisma Mujer, 104pp., Disponible en: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/12/35.-Cr%C3%ADmenes-de-Lesa-Humanidad-Violencia-Sexual-y-Justicia-de-G%C3%A9nero-en-Colombia.pdf>

Corporación Sisma Mujer (2011b) *Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia*, Documento elaborado por Carolina Morales, Karol Camargo, Silvia Yáñez, Adriana Castañeda y Liliana Chaparro M., integrantes del Área de Acceso a la Justicia, Bogotá: Corporación Sisma Mujer, 49pp., Disponible en: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/12/33.-Obst%C3%A1culos-de-Acceso-a-Justicia-de-Mujeres-V%C3%ADctimas-de-Violencia-Sexual-en-Colombia.pdf>

Corporación Sisma Mujer (2013) *Colombia: Mujeres, violencia sexual en el conflicto y el proceso de paz*, (noviembre). 26pp., Bogotá: ABColombia, The U.S. Office on Colombia (USOC), Disponible en: <https://www.abcolombia.org.uk/wp-content/uploads/2017/06/4-Sexual-Violence-Spanish.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988) *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001) *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_75\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, No. 125, Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) *Caso de las Hermanas Se rrano Cruz vs. El Salvador*, Sentencia de 1 de marzo de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_120\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_120_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C, No. 146, Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007) *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_163\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_163_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008) *Caso Tiu Tojín vs. Guatemala*, Sentencia de 26 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 190, Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_190\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_190_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, Sentencia de 24 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_211\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia de 26 de mayo de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Caso 12531, Disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_213\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.doc)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011) *Caso Contreras y otros vs. El Salvador*, Sentencia de 31 de agosto de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas), Disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_232\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011) *Caso Gelman vs. Uruguay*, Sentencia de 24 de febrero de 2011 (Fondo y Reparaciones), Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012) *Caso de la Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana sentencia de 30 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones), Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_259\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_259_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012) *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), Serie C No. 245, Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012) *Sentencia Masacre de El Mozote y lugares aledaños contra El Salvador*, del 25 de octubre de 2012. Voto concurrente del juez Diego García-Sayán.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014) *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá*, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 284, Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_284\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf)

Corte Penal Internacional (CPI, 2013) Reglas de Procedimiento y de la Prueba adoptada (2<sup>a</sup>. ed.), La Haya: CPI, Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rulesprocedureevidencespa.pdf>

Corte Penal Internacional (CPI, 1998) Estatuto de Roma.

Corte Penal Internacional (CPI, 2012) *Situación en Colombia. Reporte Intermedio*. Fiscalía de la Corte, (noviembre), Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/3d3055bd-16e2-4c83-ba85-5bcfd2a7922/285202/otp2012035032colresumenejecutivodelreporteintermed.pdf> (Consultado: 27 agosto 2018).

Corte Penal Internacional (CPI, 2016) *Caso Fiscal c. Jean-Pierre Bemba Gombo. Situación de la República Centro Africana*. Sala de Primera Instancia III. 21 de marzo de 2016, Disponible en: [https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2016\\_08547.PDF](https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2016_08547.PDF)

Corte Penal Internacional (CPI, 2016) *Declaración de la Fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, sobre la conclusión de las negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo*, (septiembre 1), Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=160901-otp-stat-colombia&ln=Spanish> (Consultado: 9 septiembre 2018).

Cour Internationale de Justice (2007) *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Bosnia Herzegovina c. Serbia y Montenegro*, (febrero 26), Disponible en: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf> (Consultado: 4 septiembre 2018).

De Vlaming, F. (2012) "The Yugoslavia Tribunal and the Selection of Defendants", *Amsterdam Law Forum* 4:2 (2012), pp. 89-103, Disponible en: <http://amsterdamlawforum.org/article/view/260> (Consultado: 3 septiembre 2018).

DeGuzman, M.M. (2012) "An Expressive Rationale for the Thematic Prosecution of Sex Crimes", en Bergsmo, M. (ed.), *Thematic prosecution of international sex crimes*, Beijing:TOAEP, disponible en <https://www.legal-tools.org/doc/397b61/>

- Delargy, P. (2013) "Sexual Violence and Women's Health in War", En Cohn, C. (ed.) *Women and Wars*, Cambridge: Polity.
- Dicker, R. (2010) "Making justice meaningful for victims", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.267-273. Disponible en: [https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Du Plessis, M. y Maunganidze, O.A. (2016) "The new ICC policy paper on case selection and prioritisation is a step in the right direction, but does it really address current concerns?", *ICC Prosecutor's policy on case selection: timely, but is it enough?*, Institute for Security Studies, Disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/icc-prosecutors-policy-on-case-selection-timely-but-is-it-enough> (Consultado: 5 septiembre 2018).
- Escoria, M.P. y Reyes, J. (2017) "Características de la Jurisdicción Especial para la Paz y el Control Prevalente". En Gómez Pavajeau, C.A. (director) *La justicia transicional en los acuerdos de La Habana y sus especificidades*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Fife, R.E. (2010) "Criteria for prosecution of international crimes: The importance for states and the international community of the quality of the criminal justice process for atrocities, in particular of the exercise of fundamental discretion by key justice actors", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.15-21. Disponible en: [https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Fiscalía vs. Ademic (2005), *Decisión para la remisión a las autoridades de Croacia conforme a las reglas 11bis*, Caso No. IT-04-78- PT, Tribunal de Remisión, 14 de septiembre de 2005. Citado en Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013.
- Fiscalía vs. Dragomir Milosevic (2005) *Decisión sobre la remisión de caso, según la Regla 11bis*, Caso No. IT-98-29/1-PT, Referral Bench, 8 de julio de 2005.
- Franklin, D.J. (2008) "Failed rape prosecutions at ICTR", *The Georgetown Journal of Gender and the Law*, vol. 9.
- Fraschina, A.V. (2008) *Análisis comparativo de la competencia de los distintos Tribunales Penales Internacionales e Internacionalizados*, Palma de Mallorca, Fundació Càtedra Iberoamericana, Disponible en: [http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/memoriesUIB/archives/Veronica.dir/Veronica\\_Fraschini\\_Andrea.pdf](http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/memoriesUIB/archives/Veronica.dir/Veronica_Fraschini_Andrea.pdf)
- Global Rights y Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados AFRODES (2008) *Vidas ante la adversidad: Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento forzado*, Bogotá: Global Rights.
- Guerra y Combate (c.1995) *Conflictos de los Balcanes*, Disponible en: <http://www.guerraycombate.com/conflicto-de-los-balcanes/> (Consultado: 3 septiembre 2018).
- Guzmán, D. (2009) "Reparaciones con enfoque de género: el potencial para transformar la discriminación y la exclusión", en Giraldo, M. (ed.) *¿Justicia desigual?*

- Género y derechos de las víctimas en Colombia, pp.165-193, Bogotá: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Unifem. Disponible en: [http://dejusticia.org/interna.php?id\\_tipo\\_publicacion=5&id\\_publicacion=738](http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=5&id_publicacion=738)
- Guzmán, D. y Uprimny, R. (2017) Justicia Transicional desde abajo y con perspectiva de género, Disponible en: [https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_183.pdf](https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_183.pdf)
- Hall, C.K. (2010) "The danger of selective justice: All cases involving crimes under international law should be investigated and the suspects, when there is sufficient admissible evidence, prosecuted in criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.171-181. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Human Rights Watch (HRW, 2004) *Bringing justice: The Special Court for Sierra Leone – Accomplishments, shortcomings, and needed support*, 16:8(A), (septiembre). Disponible en : <https://www.hrw.org/reports/2004/sierraleone0904/sierraleone0904.pdf>
- Human Rights Watch (HRW, 2006) The Selection of situations and cases for trial before the International Criminal Court: A Human Rights Watch Policy Paper, (October). Disponible en: <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/ij/ij1006/ij1006web.pdf> (Consultado: 4 septiembre 2018).
- International Center for Transitional Justice (ICTJ, 2009) *Transitional Justice and DDR: The case of Rwanda*, (junio). Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-DDR-Rwanda-CaseStudy-2009-English.pdf> (Consultado: 4 septiembre 2018).
- International Center for Transitional Justice (ICTJ, c.2013) *Tribunal Especial para Sierra Leona*, Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Factsheet-SierraLeona.pdf> (Consultado: 3 septiembre 2018).
- International Center for Transitional Justice (ICTJ, c.2016) *Salas extraordinarias de las Cortes de Camboya*. Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Factsheet-Camboya.pdf> (Consultado: 29 agosto 2018).
- International Criminal Court Office of the Prosecutor (ICC-OTP, 2016) *Policy paper on case selection and prioritisation*, (September 15). Disponible en: [https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915 OTP-Policy\\_Case-Selection\\_Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915 OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf)
- Jalloh, C.C. (2011) "Special Court for Sierra Leone: Achieving justice?", *Michigan Journal of International Law* 32:3. Disponible en: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=mjil> (Consultado: 3 septiembre 2018).
- Khemara, S. (2016) "Khmer Rouge Tribunal cases stuck as deadline looms", VOA News, (marzo 23). Disponible en: <https://www.voanews.com/a/khmer-rouge-tribunal-cases-stuck-deadline-looms/3251754.html> (Consultado: 31 agosto 2018).
- Lampe, J.A. (s.f.) "Bosnian conflict", en *Encyclopedia Britannica*, [en línea], Disponible en: <https://www.britannica.com/event/Bosnian-conflict> (Consultado: 4 septiembre 2018).

Lawyers' Committee for Human Rights (1997) *Prosecuting genocide in Rwanda: The ICTR and the national trials*, Washington, (julio).

Les décisions historiques du TPIR (2015), *JusticeInfo.Net* (junio 5). Disponible en: <https://www.justiceinfo.net/fr/justice-reconciliation/522-les-d%C3%A9cisions-historiques-du-tpir.html> (Consultado: 3 septiembre 2018).

Longman, T., Pham, P. y Weinstein, H.M. (2004) "Connecting justice to human experience: Attitudes toward accountability and reconciliation in Rwanda", En: Stover, E. y Weinstein, H.M. (ed.), *My neighbor, my enemy: Justice and community in the aftermath of mass atrocity*, Cambridge University Press, 370 pp.

Mahony, C. (2016) "A political tool? The politics of case selection at the Special Court for Sierra Leone", En: *Evaluating transitional justice: Accountability and peacebuilding in post-conflict Sierra Leone*, London: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137468222\\_5](https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137468222_5)

McEvoy, K. y McGregor, L. (2008) "Transitional justice from below: An agenda for research, policy and praxis". En: Mc Evoy, K. y Mc Gregor, L. (ed.), *Transitional justice from below: Grassroots activism and the struggle for change*. North America: Hart Publishing.

Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado (2012) , *XI Informe sobre violencia sociopolitica contra mujeres, jóvenes y niñas de Colombia*, Bogotá: Antropos, 62pp., Disponible en: [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/xi\\_informe\\_mesa\\_mujer\\_y\\_conflicto.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/xi_informe_mesa_mujer_y_conflicto.pdf)

Mika, H. (2009)"Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo" En: *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, pp. 227-246, Disponible en: [https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_164.pdf](https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_164.pdf) (Consultado: 28 agosto 2018).

Mujkanović, Z. (2010) "The orientation criteria document in Bosnia and Herzegovina", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp. 79-89. Disponible en: [https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)

Mydans, S. (2017), "11 years, \$300 Million and 3 convictions, Was the Khmer Rouge Tribunal Worth it?", *The New York Times*, Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/04/10/world/asia/cambodia-khmer-rouge-united-nations-tribunal.html> (Consultado: 30 agosto 2018).

Naciones Unidas (1993) Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, A/RES/48/104, (diciembre 20).

Naciones Unidas (2002) *Report submitted by Ms Radhika Coomaraswamy, Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences: Mission to Colombia (1-7 November 2001)*, E/CN.4/2002/83/Add.3, 11 (marzo 11).

Naciones Unidas (2004) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, (marzo 29).

Naciones Unidas (2011) *Adición al Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall, Misión a Colombia*, (enero 25).

Naciones Unidas (2011) *Derechos Humanos, La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado* (1997-2000), E/CN.4/2001/73.

Naciones Unidas (2013) Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Adición Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (enero 7).

Naciones Unidas (2014) *Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Documento HR/PUB/13/5. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf) (Consultado: 28 agosto 2018).

Naciones Unidas (s.f.) *Violence against women fact sheet*. Disponible en: <http://www.un.org/en/women/endviolence/pdf/VAW.pdf>

Naciones Unidas, Asamblea General (2003) *Resolución 57/228 de la Asamblea General ONU sobre los Procesos contra el Khmer Rouge*, (mayo 22) Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/57/228B> (Consultado: 4 septiembre 2018).

Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos (2001) *La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado* (1997-2000), Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/73.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2012) *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greif, A/HRC/21/46. Disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session21/a-hrc-21-46\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session21/a-hrc-21-46_sp.pdf) (Consultado: 28 agosto 2018).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2014) *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff. Documento A/HRC/27/56.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (1994) *Resolución 955 de 1994 del Consejo de Seguridad*, "Establecimiento de un Tribunal Internacional y aprobación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional", S/RES/955. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/RES/955%20> (Consultado: 4 septiembre 2018).

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (1998) *Informe del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991*, (agosto 10) A/53/219-S/1998/737.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (1999) *Resolución 1270 de 1999* (octubre 22), creación de la misión UNAMSIL, con la finalidad primordial de cooperar en la ejecución del Acuerdo de Paz.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2000) *Resolución 1315 de 2000*.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2012) *Violencia Sexual relacionada con los conflictos*, Informe del Secretario General, (enero 13).

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2013) *Resolución 2106 de 2013*, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6984a sesión, celebrada el 24 de junio de 2013, S/RES/2106.

Naciones Unidas, Derechos Humanos, OHCHR (s.f.) *Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2004) *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del Secretario General [a solicitud del Consejo de Seguridad], S/2004/616 (agosto 3).

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2011) *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del Secretario General [a solicitud del Consejo de Seguridad], S/2011/634 (octubre 12).

Naciones Unidas, Secretaría General (2010, marzo) *Nota orientativa del Secretario General sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición*. (Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice), versión en idioma inglés disponible en: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ\\_Guidance\\_Note\\_March\\_2010FINAL.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf)

Obote-Odora, A. (2010) "Case selection and prioritization criteria at the International Criminal Tribunal for Rwanda", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp. 45-67. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)

Office of the Prosecutor (OTP, 2016) Policy paper on case selection and prioritisation. (september 15). Disponible en: [https://www.icc-cpi.int/itemsdocuments/20160915\\_otp-policy\\_case-selection\\_eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/itemsdocuments/20160915_otp-policy_case-selection_eng.pdf)

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC, 2012) *Mujeres indígenas, víctimas invisibles del conflicto armado en Colombia: La violencia sexual, una estrategia de guerra*. Informe presentado a la Señora Margoth Wallström Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en el marco de los conflictos armados (mayo 16). Disponible en: <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/810895465.pdf>

Oxfam Internacional (2009) *Sexual violence in Colombia: Instrument of war*, (septiembre 9).

Peña, C.C., Torra, L.E. y Matallana, J.M. (2017) "Máximos responsables", En: Gómez-Pavajeau, C.A. (dir.) *La justicia transicional en los acuerdos de La Habana y sus especificidades*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 864-871.

Research shows estimates of Bosnian war death toll were inflated (2007), *International Herald Tribune* (junio 21), Disponible en: <https://web.archive.org/web/20070627040825/http://www.iht.com/articles/ap/2007/06/21/europe/EU-GEN-Bosnia-War-Victims.php> (Consultado: 4 septiembre 2018).

Rugigiriza, E. (2015) "Les décisions historiques du TPIR", *JusticeInfo.Net*, (junio 5), Disponible en: <https://www.justiceinfo.net/fr/justice-recon-ciliation/522-les-d%C3%A9cisions-historiques-du-tpir.html> (Consultado: 3 septiembre 2018).

- Saffon, M.P. y Uprimny, R. (2009) "El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia", en *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas constitucional?*, Tomo I, Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES; Antropos.
- Segura, J.R. (1994) *El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia*, Disponible en: <http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-i-la-informacion-global/otros-recursos-1/tema-3.-el-tribunal-penal-internacional-para-la-ex-yugoslavia> (Consultado: 3 eptiembre 2018).
- Seils, P. (2010) "The selection and prioritization of cases by the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.69-78. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Sierra Leona, Tribunal Especial (c.2000) *Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona*, Disponible en: <http://www.rscsl.org/Documents/scsl-statute.pdf> (Consultado: 3 septiembre 2018).
- Susic, A. (2011) "The role and nature of criteria for selection and prioritization of core international crimes: The situation in Bosnia and Herzegovina", Tesis Maestria, University of Oslo Faculty of Law, Disponible en: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/22677> (Consultado: 4 septiembre 2018)
- Tausan, M. (2015) "Huge war crimes case backlog overwhelms Bosnia", *Justice Report*, (octubre 23), Disponible en: <http://www.justice-report.com/en/articles/huge-war-crimes-case-backlog-overwhelms-bosnia> (Consultado: 5 septiembre 2018).
- Tokača, M. (2010) "Introductory remarks on the characteristics of effective criteria for the prioritization of core international crimes cases", En Bergsmo, M. (ed.) *Criteria for prioritizing and selecting core international crimes cases*, 2nd ed., Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher. pp.195-199. Disponible en: [https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_4\\_Second\\_Edition\\_web.pdf](https://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_4_Second_Edition_web.pdf)
- Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR, 1998) *Prosecutor v Akayesu, ICTR-96-4-T* (septiembre 4).
- Tribunal Penal Internacional, Fiscalía (1995) *Criterios para investigaciones y persecuciones*. Memorando Interno de la Fiscalía del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (octubre 17), citado en Colombia, Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-579.
- Triffterer, O. (ed.) (2008) *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*. 2<sup>nd</sup>. ed, Londres: Hart Publishing.
- UN action against sexual violence in conflict (2012), en Villellas et al., "Violencia sexual en conflictos armados", *Quaderns de Construcció de Pau*, 27 (junio), Escola de cultura de pau. Disponible en: [http://escolapau.uab.es/img/qcp/QCP27\\_ViolenciaSexualE.pdf](http://escolapau.uab.es/img/qcp/QCP27_ViolenciaSexualE.pdf)
- United Nations, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY, c.1993) *Reliving the past: The challenges of testifying*. Disponible en <http://www.icty.org/sid/10608> (Consultado: 12 October 2011).

Uprimny, R. y Guzmán, D. (2010) "En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales", *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 17 (julio-diciembre), pp.231-286. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82420482007>

Uprimny, R. y Saffon, M.P. (2009) "Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática", en Díaz, C., Sánchez, N. y Uprimny, R. (ed.) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, violencia y exclusión*, 1<sup>a</sup>. ed., Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJuSticia. pp.31-70. Disponible en: [https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_164.pdf](https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_164.pdf)

Uprimny, R. y Saffon, M.P. (2017) Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones: Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado, [documento], 26pp., Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_57.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_57.pdf)

Uprimny, R., Saffon, M.P., Botero, C. y Restrepo, E. (2006) *¿Justicia transicional sin transición?: Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Bogotá: Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/justicia-transicional-sin-transicion-verdad-justicia-y-reparacion-para-colombia/>

Van Schaack, B. (2009) "Obstacles on the road to gender justice", *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, 17 (2).



Ventura-Robles, M. (2015) *Protección de minorías y casos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. [Disertación de la Conferencia Internacional "Protección constitucional de grupos vulnerables: Un diálogo judicial" del 4 y 5 de diciembre en Santiago, Chile]. Conferencia organizada por el Tribunal Constitucional de Chile, en conjunto con la Venice Commission y el Council of Europe.

Villellas, A., Urrutia, P., Royo, J.M., y Villellas, M. (2016) "Violencia sexual en conflictos armados", *Quaderns de Construcció de Pau*, 27 (junio), Escola de cultura de pau, disponible en: [http://escolapau.uab.es/img/qcp/QCP27\\_ViolenciaSexualE.pdf](http://escolapau.uab.es/img/qcp/QCP27_ViolenciaSexualE.pdf)

Waldorf, L. (2009) "Transitional Justice and DDR: The Case of Rwanda", en *International Center for Transitional Justice ICTJ*, (junio). Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-DDR-Rwanda-CaseStudy-2009-English.pdf> (Consultado: 4 septiembre 2018).

Wallace, J. (2017) "The bucolic life of a Cambodian grandmother accused of mass killings", *The New York Times*, (febrero 24), Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/02/24/world/asia/cambodia-khmer-rouge-im-chaem.html> (Consultado: 3 septiembre 2018).

Wood, E.J. (2009) "Armed groups and sexual violence: When is wartime rape rare", *Politics and Society*, 31 (1).



**“Los miembros del Consejo de Seguridad reafirmaron su compromiso de trabajar con Colombia, (...) para renovar el impulso de la implementación del Acuerdo de Paz a fin de alcanzar una paz duradera. Al respecto, hicieron eco de la esperanza expresada por el Secretario General de que la nueva administración seguirá ocupándose de los temas que están en el corazón de la agenda de paz: la seguridad, el desarrollo y el estado de derecho en las zonas afectadas por el conflicto; un sistema efectivo de verdad, justicia y reparación para las víctimas; y los compromisos esenciales asumidos con quienes dejaron las armas.**

*Los miembros del Consejo de Seguridad resaltaron que el proceso de paz de Colombia sigue siendo importante como una fuente de inspiración para los esfuerzos realizados en muchas partes del mundo para poner fin a los conflictos y construir la paz. ”*

*Declaración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Colombia, 2018.*