



**Cour
Pénale
Internationale**
**International
Criminal
Court**

Le Bureau du Procureur
The Office of the Prosecutor

Original: **Inglés**

Informe sobre las Actividades de Examen Preliminar de 2014
(Situaciones en Honduras y Colombia)

2 de diciembre de 2014

I. INTRODUCCION

1. Incumbe a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (“la Corte” o la “CPI”) determinar si existe fundamento razonable para iniciar una investigación de una situación con arreglo a los criterios establecidos por el Estatuto de Roma (“el Estatuto”). A estos fines, la Fiscalía realizará un examen preliminar de todas las situaciones que llegan a su consideración, sobre la base de los criterios estatutarios y la información disponible¹.
2. El examen preliminar de una situación por la Fiscalía puede iniciarse sobre la base de: a) información enviada por individuos o grupos, Estados u organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales; b) una remisión hecha por un Estado Parte o por el Consejo de Seguridad; o c) una declaración de aceptación del ejercicio de competencia por la Corte con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 depositada por un Estado que no es parte en el Estatuto.
3. Una vez que una situación es identificada de este modo, el marco jurídico que regula el examen preliminar está previsto en los apartados (a) a (c) del párrafo 1 del artículo 53 del Estatuto². Éstos disponen que, a fin de determinar si existe fundamento razonable para iniciar una investigación en la situación, el Fiscal deberá tomar en consideración: la competencia (temporal, territorial o personal, y material); la admisibilidad (complementariedad y gravedad); y el interés de la justicia.
4. La *competencia* se refiere a si se ha cometido o se está cometiendo un crimen de competencia de la Corte. Esto exige una evaluación de: i) competencia temporal (fecha de entrada en vigor del Estatuto, a saber, a partir del 1 de julio de 2002; fecha de entrada en vigor respecto de un Estado que se adhirió; fecha especificada en una remisión por el Consejo de Seguridad, o en una declaración depositada con arreglo al párrafo 3 del artículo 12); ii) competencia territorial o personal, es decir, si el crimen fue cometido o se está cometiendo en el territorio o por un nacional de un Estado Parte, o de un Estado que no es parte pero ha depositado una declaración de aceptación de la competencia de la Corte, o bien surge en relación con una situación remitida por el Consejo de Seguridad; y iii) competencia material, definida en el artículo 5 del Estatuto (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión³).
5. El factor *admisibilidad* comprende la complementariedad y la gravedad.

¹ Véase ICC-OTP, Policy Paper on Preliminary Examinations [Documento de política general sobre exámenes preliminares], noviembre de 2013, disponible en http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Pages/draft%20policy%20paper%20on%20preliminary%20examinations.aspx.

² Véase también la Regla 48, Reglas de Procedimiento y Prueba de la CPI.

³ Respecto de este último, la Corte ejercerá su competencia una vez que la disposición adoptada por la Asamblea de los Estados Partes entre en vigor. RC/Res.6 (28 de junio de 2010).

6. La *complementariedad* requiere un examen de la existencia de procedimientos nacionales pertinentes en relación con los posibles casos que la Fiscalía esté considerando para su investigación. Esto se hará teniendo presente la estrategia de acusación de investigar y enjuiciar a los más responsables por los crímenes más graves⁴. Cuando existan investigaciones o enjuiciamientos nacionales pertinentes, la Fiscalía evaluará su autenticidad.
7. La *gravedad* comprende una evaluación de la escala, naturaleza y forma de comisión de los crímenes, así como su impacto, teniendo presentes los posibles casos que presumiblemente surgirían de una investigación de la situación.
8. El “*interés de la justicia*” es una consideración compensatoria. La Fiscalía debe evaluar si, teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, de todos modos hay razones sustanciales para creer que una investigación no redundaría en el interés de la justicia.
9. No hay otros criterios estatutarios. Factores tales como el equilibrio geográfico o regional no son criterios estatutarios para determinar si una situación ha de ser investigada por la Corte. Si bien la falta de ratificación universal significa que pueden cometerse crímenes en situaciones que estén fuera de la competencia territorial y personal de la CPI, esto sólo puede subsanarse si el Estado de que se trata se vuelve Parte del Estatuto o deposita una declaración de aceptación del ejercicio de competencia por la Corte, o si el Consejo de Seguridad hace una remisión.
10. Como exige el Estatuto, las actividades de examen preliminar se realizarán de la misma manera independientemente de si la Fiscalía recibe una remisión de un Estado Parte o del Consejo de Seguridad, o si actúa sobre la base de información acerca de crímenes obtenida con arreglo al artículo 15. En todas las circunstancias, la Fiscalía analizará la seriedad de la información recibida y podrá solicitar información adicional a los Estados, a los órganos de las Naciones Unidas, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras fuentes fidedignas que considere apropiadas. La Fiscalía también puede recibir declaraciones orales en la sede de la Corte. Toda la información recogida es sometida a un análisis plenamente independiente, imparcial y riguroso.
11. Debe recordarse que la Fiscalía no tiene facultades plenas de investigación en la etapa de examen preliminar. Por consiguiente, sus constataciones son de naturaleza preliminar y podrán ser revisadas a la luz de hechos o pruebas nuevos. El examen preliminar se realiza sobre la base de los hechos y la

⁴ Véase Fiscalía de la CPI, *OTP Strategic Plan (June 2012-2015)* [Plan estratégico de la Fiscalía – versión española no disponible] (junio de 2012-2015) párr. 22. En casos en que ello resulte apropiado, la Fiscalía ampliará su estrategia general de enjuiciamiento para abarcar a autores de nivel medio o alto, o incluso a autores de nivel bajo que sean particularmente notorios, con el fin de fortalecer los casos de modo que permita llegar a las personas más responsables de los crímenes más graves.

información disponibles. El objetivo de este procedimiento es llegar a una determinación plenamente informada acerca de si existe fundamento razonable para iniciar una investigación. La Sala de Cuestiones Preliminares II interpretó que el estándar de “fundamento razonable” exige “una justificación sensata o razonable de la creencia de que ‘se ha cometido o se está cometiendo’ un crimen de competencia de la Corte”⁵. En este contexto, la Sala de Cuestiones Preliminares II ha señalado que no es necesario que toda la información “lleve a una misma conclusión”⁶. Esto refleja el hecho de que el estándar de fundamento razonable previsto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 53, “tiene un objeto diferente, un alcance más limitado, y sirve un fin distinto” que otros estándares probatorios más elevados previstos en el Estatuto⁷. En particular, durante la etapa de examen preliminar “el Fiscal posee poderes limitados que no son comparables con los previstos en el artículo 54 del Estatuto para la etapa de investigación”, y no es de esperar que la información disponible en esta etapa temprana “sea ‘amplia’ ni ‘concluyente’”⁸.

12. Antes de llegar a una determinación acerca de si ha de iniciar una investigación, la Fiscalía procurará también cerciorarse que los Estados y otras partes interesadas hayan tenido la oportunidad de aportar la información que consideren apropiada.
13. En el Estatuto no se fijan plazos para terminar un examen preliminar. Según los hechos y las circunstancias de cada situación, el Fiscal puede tomar una de las siguientes decisiones: i) abstenerse de iniciar una investigación cuando la información no satisface los factores establecidos en los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 53; ii) seguir reuniendo información sobre crímenes y procedimientos nacionales pertinentes a fin de establecer una base fáctica y jurídica suficiente para llegar a una determinación; o iii) iniciar la investigación, con sujeción, cuando corresponda, a autorización judicial.

⁵ Situación en la República de Kenya, *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, ICC-01/09-19-Corr, 31 de marzo de 2010, párr. 35. [Traducción no oficial]

⁶ Situación en la República de Kenya, *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, párr. 34. En este sentido, también se ha señalado que aun el estándar de fundamento razonable más exigente, necesario para solicitar una orden de detención con arreglo al artículo 58, no requiere que la conclusión a la que se llega sobre la base de los hechos sea la única posible o razonable. Tampoco exige que el Fiscal rechace toda otra conclusión razonable. Por el contrario, basta con probar que existe una conclusión razonable junto a otras (que no necesariamente apoyan la misma constatación), y que ésta puede sostenerse sobre la base de las pruebas y la información disponibles. Situación en Darfur, el Sudán, *Judgment on the appeal of the Prosecutor against the ‘Decision on the Prosecution’s Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir’*, ICC-02/05-01/09-OA, 3 de febrero de 2010, párr. 33. [Traducción no oficial]

⁷ Situación en la República de Kenya, *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, párr. 32. [Traducción no oficial]

⁸ Situación en la República de Kenya, *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, párr. 27. [Traducción no oficial]

14. A fin de promover la transparencia del proceso de examen preliminar, la Fiscalía procurará presentar informes periódicos sobre sus actividades y dictar decisiones fundadas respecto de si iniciará una investigación o no.
15. Para distinguir las situaciones que justifican una investigación de las que no la justifican y para ordenar el análisis de los factores enunciados en el párrafo 1 del artículo 53, la Fiscalía ha establecido un proceso de filtro que comprende cuatro fases. Si bien a los efectos del análisis cada fase está centrada en un factor estatutario separado, la Fiscalía aplica un enfoque holístico durante todo el proceso de examen preliminar.
 - La fase 1 consiste en una evaluación inicial de toda información sobre crímenes alegados que se reciba con arreglo al artículo 15 (“comunicaciones”). El fin es analizar la seriedad de la información recibida, descartar aquella información sobre crímenes que estén fuera de la competencia de la Corte e identificar los que parezcan ser de competencia de la Corte.
 - La fase 2, que representa el comienzo formal de un examen preliminar en una situación dada, está centrada en determinar si se cumplen las condiciones previas para el ejercicio de competencia con arreglo al artículo 12 y si existe fundamento razonable para creer que los crímenes alegados están comprendidos en la competencia material de la Corte. El análisis de la fase 2 entraña una completa evaluación fáctica y jurídica de los crímenes presuntamente cometidos en la situación de que se trata, con miras a identificar los posibles casos comprendidos por la competencia de la Corte. La Fiscalía puede asimismo obtener información sobre los procedimientos nacionales pertinentes si se dispone de tal información en esta etapa.
 - La fase 3 está centrada en la admisibilidad de los posibles casos en lo tocante a la complementariedad y la gravedad. En esta fase, la Fiscalía también seguirá reuniendo información sobre la competencia material, en particular cuando se alega que dentro de la situación se siguen cometiendo los mismo crímenes o se han cometido otros crímenes nuevos.
 - En la fase 4 se examina el interés de la justicia a fin de formular la recomendación final al Fiscal acerca de si existe fundamento razonable para iniciar una investigación.
16. En el curso de sus actividades de examen preliminar, la Fiscalía procurará contribuir a los dos objetivos fundamentales del Estatuto de Roma: poner fin a la impunidad, alentando procedimientos nacionales auténticos; y prevenir los crímenes, y evitar por ese medio la intervención de la Corte. Por consiguiente, las actividades de examen preliminar constituyen una de las formas más eficaces en función del costo en que la Fiscalía puede cumplir la misión de la Corte.

Resumen de las actividades desarrolladas en 2014

17. El presente informe resume las actividades de examen preliminar realizadas por la Fiscalía entre el 1 de noviembre de 2013 y el 31 de octubre de 2014.
18. Durante el período informado, la Fiscalía recibió 511 comunicaciones con arreglo al artículo 15 del Estatuto de Roma, de las cuales: 403 estaban manifiestamente fuera de la competencia de la Corte; 41 requerían mayor análisis; 45 estaban relacionadas con una situación que ya estaba siendo analizada; y 22 estaban vinculadas con una investigación o enjuiciamiento. La Fiscalía ha recibido un total de 10, 729 comunicaciones con arreglo al artículo 15 desde julio de 2002 (hasta el 30 de septiembre de 2014).
19. Durante el período informado, la Fiscalía completó tres exámenes preliminares en relación con las situaciones de la República Centroafricana, la República de Corea, y los buques registrados en Comoras, Grecia y Camboya. El 24 de septiembre de 2014, la Fiscal anunció la apertura de una segunda investigación en la República Centroafricana respecto de los crímenes presuntamente cometidos a partir de 2012, producto del análisis efectuado por la Fiscalía en su examen preliminar. En cuanto a la situación en la República de Corea y la situación acerca de los buques registrados en las Comoras, Grecia y Camboya, luego de una evaluación fáctica y jurídica completa de cada una de las situaciones respectivas, la Fiscalía concluyó que no se habían cumplido los criterios estatutarios para el inicio de una investigación con arreglo al párrafo 1 del artículo 53.
20. La Fiscalía abrió un nuevo examen preliminar sobre la base de la declaración depositada por Ucrania con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, y reabrió un examen preliminar sobre la situación en el Irak, sobre la base de hechos y pruebas nuevos recibidos de conformidad con el artículo 15. La Fiscalía también continúa su examen preliminar de las situaciones en Afganistán, Colombia, Georgia, Guinea, Honduras y Nigeria.
21. De conformidad con la política de la Fiscalía en materia de crímenes sexuales o de género, durante el período informado la Fiscalía realizó, en los casos pertinentes, un análisis de género sobre los crímenes presuntamente cometidos en diversas situaciones sometidas a examen preliminar y procuró obtener información sobre las investigaciones y enjuiciamientos nacionales de crímenes sexuales o de género por parte de las autoridades nacionales pertinentes.

II. SITUACION EN LA FASE 2 (COMPETENCIA MATERIAL)

HONDURAS

Historia del procedimiento

22. La Fiscalía ha recibido 31 comunicaciones con arreglo al artículo 15 en relación con la situación en Honduras. El examen preliminar de la situación en Honduras se hizo público el 18 de noviembre de 2010.

Cuestiones jurisdiccionales preliminares

23. Honduras depositó su instrumento de ratificación del Estatuto de Roma el 1 de julio de 2002. Por consiguiente, la CPI tiene competencia sobre los crímenes del Estatuto de Roma cometidos en el territorio de Honduras o por sus nacionales a partir de 1 de septiembre de 2002.

Contexto

24. En noviembre de 2005, José Manuel Zelaya Rosales, del Partido Liberal, fue elegido presidente de Honduras. Durante su presidencia, la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo se deterioró significativamente, tornándose crítica en marzo de 2009, luego de la adopción de un decreto ejecutivo por el que se llamaba a una consulta popular que permitiría a los votantes convocar una Asamblea Nacional Constituyente para adoptar una nueva Constitución. La iniciativa fue duramente criticada por la oposición, que temía un intento de Manuel Zelaya de perpetuar su poder.
25. El examen preliminar de la situación en Honduras se centra en los hechos que ocurrieron desde el golpe de Estado de 28 de junio de 2009. En esa fecha, luego de que la Corte Suprema de Justicia dictase su orden de detención, el Presidente José Manuel Zelaya Rosales fue arrestado por miembros de las fuerzas armadas y trasladado a Costa Rica por la fuerza. Ese mismo día, el Congreso Nacional aprobó una resolución por la cual destituía a José Manuel Zelaya de la Presidencia y designaba al entonces Presidente del Congreso, Roberto Micheletti, Presidente de Honduras.
26. El Poder Ejecutivo inmediatamente dictó un toque de queda, y la policía y las fuerzas armadas quedaron encargadas de su observancia. El 6 de julio, se conformó una "sala de crisis" en el edificio del palacio presidencial a fin de coordinar las operaciones policiales y militares. Se siguió utilizando el toque de queda para limitar la libertad de circulación, de reunión y de expresión, a través de decretos ejecutivos dictados en forma intermitente durante el verano y hasta entrado el otoño de 2009. Estas medidas fueron rotundamente denunciadas como un golpe de Estado ilegal por la comunidad internacional.

27. Luego de esta serie de eventos, miles de partidarios del ex presidente Zelaya marcharon pacíficamente manifestando su oposición al golpe de Estado. Muchas de estas manifestaciones encontraron resistencia por medios violentos por parte de las fuerzas de seguridad estatales. Se levantaron puestos de control y barricadas en distintas partes del país, a menudo impidiendo la movilización de grandes grupos de manifestantes. En septiembre de 2009, luego de dos intentos fallidos de regresar a Honduras, el destituido presidente Zelaya se refugió temporalmente en la embajada de Brasil en Tegucigalpa. Su regreso desencadenó nuevas manifestaciones que fueron reprimidas con severidad por las fuerzas de seguridad.
28. Luego del quiebre de las negociaciones para formar un gobierno de unidad, se realizaron elecciones generales en noviembre de 2009. Porfirio Lobo fue elegido Presidente y declaró una amnistía general para los crímenes cometidos durante el período posterior al golpe (a excepción de los crímenes de lesa humanidad y las violaciones graves a los derechos humanos), y creó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación para echar luz sobre los hechos del 28 de junio de 2009. En mayo de 2010, las organizaciones de derechos humanos en Honduras conformaron una Comisión de Verdad para realizar una investigación alternativa. Luego de la elección de Porfirio Lobo, varios gobiernos restablecieron sus relaciones con Honduras, y Manuel Zelaya viajó a República Dominicana. Regresó a Honduras en mayo de 2011 y creó un nuevo partido político de oposición, Libertad y Refundación (Libre), a fin de participar en las elecciones generales de noviembre de 2013.
29. A partir del golpe de Estado de 2009, existen informes que sugieren que la violencia en Honduras ha seguido aumentando de manera significativa debido en parte a la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad ciudadana, y la expansión de los grupos narcotraficantes y las organizaciones criminales. En la región de Bajo Aguán, las empresas privadas han recurrido a empresas de seguridad privadas para asegurar el control *de facto* de sus tierras.
30. En este contexto, desde el golpe de 2009, diversos actores nacionales e internacionales han prestado particular atención a un alegado enfoque contra determinadas categorías de civiles, entre ellos los disidentes políticos, defensores de los derechos humanos, juristas, periodistas, docentes, miembros de sindicatos, personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), grupos indígenas y activistas por los derechos sobre la tierra. En la región de Bajo Aguán, se han reportado una cantidad creciente de crímenes, especialmente contra integrantes de los movimientos campesinos, miembros de sus familias y otras personas asociadas con esos movimientos.

Competencia material

Análisis jurídico de los crímenes presuntamente cometidos durante el período posterior al golpe de Estado

31. Durante el período entre el golpe y la asunción del ex presidente Lobo, el 27 de enero de 2010 (el “período post-golpe”), se alega que el régimen *de facto* desarrolló una política de identificación y persecución de sus opositores. Como se explicó en informes anteriores, si bien existen pocas dudas de que los hechos relacionados con el golpe de Estado de junio de 2009 y las medidas adoptadas en el período posterior constituyeron violaciones a los derechos humanos atribuibles en forma directa a las autoridades del régimen *de facto*, la información disponible no proporciona un fundamento razonable para creer que las conductas atribuibles a las autoridades del régimen *de facto* durante ese estricto período de tiempo constituyan crímenes de lesa humanidad, porque no se ha podido establecer la existencia de un ataque generalizado o sistemático.

Análisis jurídico de los crímenes presuntamente cometidos durante el período post-electoral de 2010

32. Los crímenes presuntamente cometidos luego de la asunción de Porfirio Lobo, el 27 de enero de 2010 (“el período post-electoral”), se refieren principalmente a crímenes cometidos contra diversos grupos civiles sobre la base de su percibida afiliación o posición política respecto del golpe de Estado o el régimen *de facto*, entre ellos líderes opositores, activistas políticos, defensores de los derechos humanos, periodistas, juristas y campesinos. Algunas fuentes alegan que los crímenes cometidos durante este período son una continuación del alegado ataque contra opositores políticos al régimen que se originó luego del golpe. Se han alegado homicidios, detenciones arbitrarias seguidas en algunos casos por actos de tortura y violencia sexual y, en general, la existencia de una política implementada por el gobierno de atacar a los opositores.
33. Por consiguiente, la Fiscalía está analizando si la información disponible relativa a la identidad de los alegados autores, así como las circunstancias de la comisión de los crímenes alegados, indican que estos crímenes forman parte de un patrón o una línea de conducta, o por el contrario surgieron de un contexto de violencia crónica y generalizada. La información disponible que sustenta la existencia de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil es, sin embargo, limitada.

Análisis jurídico de los crímenes presuntamente cometidos en la región del Bajo Aguán

34. Otro foco del examen preliminar en Honduras ha sido la región del Bajo Aguán, en la que presuntamente más de cien campesinos habrían sido asesinados desde el golpe. Según algunas fuentes, 78 de estos casos estarían relacionados a disputas por derechos sobre la tierra entre campesinos y empresas privadas que operan en la región del Bajo Aguán. Otras fuentes atribuyen los elevados índices de criminalidad en la región a las actividades de organizaciones criminales y de narcotraficantes.

35. En este contexto, además de los homicidios, se ha informado que desde junio de 2009 las fuerzas de seguridad del Estado presuntamente han cometido actos de tortura y otros actos de violencia, entre ellos golpizas severas, desapariciones forzadas, y casos de traslados forzosos de población contra miembros de movimientos campesinos y sus familias, así como también contra periodistas, activistas de derechos humanos y abogados asociados a esos movimientos.
36. En el contexto particular de la región del Bajo Aguán, podría considerarse que los miembros de las asociaciones campesinas constituyen una “población civil” en el sentido del artículo 7. Si bien la Fiscalía está analizando si puede establecerse un nexo entre los actos individuales y el alegado ataque, la información disponible en este momento es insuficiente para atribuir los crímenes alegados a actores identificables, y a una particular línea de conducta.

Actividades de la Fiscalía

37. Durante el período objeto de informe, la Fiscalía ha procurado obtener y ha analizado información sobre la situación en Honduras de múltiples fuentes, entre ellas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el sistema de Naciones Unidas, varios informes de organizaciones nacionales de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales internacionales, comunicaciones enviadas a la Fiscalía con arreglo al artículo 15, así como también información presentada en representación del Gobierno de Honduras.
38. Durante el período informado, la Fiscalía realizó su tercera misión a Tegucigalpa en marzo de 2014. El objetivo de esta misión fue verificar y reunir información adicional sobre las alegaciones de crímenes cometidos contra grupos de civiles, especialmente contra aquellos que resistieron el golpe de 2009, entre ellos activistas políticos, periodistas, juristas y defensores de los derechos humanos; y respecto de las alegaciones de crímenes cometidos en la región del Bajo Aguán.
39. La Fiscalía realizó consultas con las autoridades hondureñas, ONGs nacionales e internacionales que han hecho un seguimiento de las violaciones a los derechos humanos en Honduras y los representantes de los movimientos campesinos de la región del Bajo Aguán. La Fiscalía también se ha mantenido en contacto con varios órganos de las Naciones Unidas, así como también con organizaciones internacionales, a fin de corroborar y verificar las informaciones sobre crímenes presuntamente cometidos desde el golpe de Estado de junio de 2009. La Fiscalía también ha seguido de forma cercana las protestas organizadas por la oposición, en el contexto de las elecciones presidenciales de noviembre de 2013, y la asunción del presidente Juan Orlando Hernández, en enero de 2014.

Conclusión

40. Si bien el golpe de junio de 2009 en Honduras estuvo acompañado de serias violaciones a los derechos humanos atribuibles en forma directa a las autoridades del régimen *de facto*, la Fiscalía ha concluido que no existe una base razonable para pensar que estas conductas constituyen crímenes de lesa humanidad con arreglo al Estatuto de Roma.
41. En relación a las alegaciones de crímenes más recientes, la Fiscalía procura llegar a una determinación, en un futuro cercano, sobre si los actos denunciados constituyen crímenes de competencia de la Corte.

III. SITUACION EN LA FASE 3 (ADMISIBILIDAD)

COLOMBIA

Historia del procedimiento

42. La Fiscalía ha recibido 157 comunicaciones con arreglo al artículo 15 en relación con la situación en Colombia. La situación en Colombia está en examen preliminar desde junio de 2004.
43. El 2 de marzo de 2005 el Fiscal informó al Gobierno de Colombia que había recibido información acerca de presuntos crímenes cometidos en Colombia que podrían ser de competencia de la Corte. Desde entonces, la Fiscalía ha solicitado y recibido en forma continua información adicional sobre: i) crímenes de competencia de la Corte; y ii) el estado de los procedimientos nacionales.
44. En noviembre de 2012 la Fiscalía publicó un Reporte Intermedio sobre la situación en Colombia que resumía el análisis realizado durante el examen preliminar. Este informe incluye las constataciones de la Fiscalía en materia de competencia y admisibilidad, e identifica cinco áreas en las que continuaría centrándose: i) el seguimiento del Marco Jurídico para la Paz y otros desarrollos legislativos pertinentes, así como las cuestiones de competencia relacionadas con la emergencia de los “nuevos grupos armados ilegales”; ii) los procedimientos relativos a la promoción y expansión de los grupos paramilitares; iii) los procedimientos relativos a los desplazamientos forzados; iv) los procedimientos relativos a los crímenes sexuales; y v) los casos atinentes a los “falsos positivos”.

Cuestiones preliminares en materia de competencia

45. La Corte puede ejercer su competencia sobre los crímenes del Estatuto cometidos en el territorio o por nacionales de Colombia desde el 1 de noviembre de 2002, tras la ratificación por parte de Colombia del Estatuto de Roma el 5 de agosto de 2002. Sin embargo, la Corte solamente tiene competencia sobre crímenes de guerra cometidos desde el 1 de noviembre de 2009, de conformidad con la declaración hecha por Colombia con arreglo al artículo 124 del Estatuto de Roma.

Contexto

46. Colombia ha experimentado más de 50 años de conflicto violento entre fuerzas gubernamentales, grupos armados paramilitares y grupos armados rebeldes, así como también entre estos grupos. Los actores más destacados incluyen: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN); los grupos armados paramilitares; y las fuerzas militares y la policía. En décadas

recientes, el Gobierno de Colombia ha mantenido varias conversaciones y negociaciones de paz con diversos grupos armados, con distintos niveles de éxito. La Ley de Justicia y Paz del 2005, estaba diseñada para alentar a los grupos armados paramilitares y a otros grupos a que se desmovilizaran y confesaran sus crímenes a cambio de una reducción en las penas. En los últimos años se ha visto disminuir la actividad contrainsurgente de los paramilitares, incluso mediante su desmovilización. No obstante, algunos combatientes desmovilizados presuntamente se han reconfigurado en grupos más pequeños y autónomos.

47. El 18 de octubre de 2012, comenzaron en Oslo conversaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, y luego se trasladaron a La Habana, donde siguen en curso. Los seis puntos de la agenda, según fueron acordados en el marco para las conversaciones de paz, son: 1) desarrollo rural y reforma agraria; 2) participación política; 3) desarme y desmovilización; 4) narcotráfico; 5) víctimas (derechos humanos de las víctimas y esclarecimiento de la verdad); y 6) mecanismos de implementación y verificación. Se alcanzaron acuerdos preliminares sobre el primer, el segundo y el cuarto punto de la agenda en mayo y noviembre de 2013, y en mayo de 2014, respectivamente. Durante 2014, el Gobierno de Colombia y las FARC iniciaron conversaciones sobre el punto 5), el cual incluye un proceso de reuniones con víctimas seleccionadas de todas las partes del conflicto.

Competencia material

48. Como se detalló en el Reporte Intermedio⁹, la Fiscalía ha determinado que la información disponible brinda una base razonable para creer que desde 1 de noviembre de 2002 se han cometido en Colombia crímenes de lesa humanidad de conformidad con el artículo 7 del Estatuto. Entre ellos, figuran: asesinatos con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 7; traslado forzoso de población en los términos del apartado d) del párrafo 1 del artículo 7; encarcelación u otra privación grave de la libertad física con arreglo al apartado e) del párrafo 1 del artículo 7; tortura con arreglo al apartado f) del párrafo 1 del artículo 7; y violación y otras formas de violencia sexual en los términos del apartado g) del párrafo 1 del artículo 7. También hay una base razonable para creer que a partir del 1º de noviembre de 2009 se han cometido en la situación en Colombia crímenes de guerra con arreglo al artículo 8 del Estatuto. Entre ellos: homicidios en los términos del apartado c) i) del párrafo 2 del artículo 8; ataques dirigidos contra la población civil con arreglo al apartado e) i) del párrafo 2 del artículo 8; torturas y tratos crueles con arreglo al apartado c) i) del párrafo 2 del artículo 8; ultrajes contra la dignidad personal en los términos del apartado c) ii) del párrafo 2 del artículo 8; toma de rehenes con arreglo al apartado c) iii) del párrafo 2 del artículo 8; actos de violación y otras formas de violencia sexual en los términos del

⁹ Véase ICC-OTP, *Situation in Colombia: Interim Report* [Situación en Colombia: Reporte Intermedio] (noviembre de 2012).

apartado e) vi) del párrafo 2 del artículo 8; y el reclutamiento, alistamiento y utilización de niños para participar activamente en las hostilidades, de conformidad con el apartado e) vii) del párrafo 2 del artículo 8.

49. La Fiscalía ha seguido recolectando y recibiendo información sobre crímenes presuntamente cometidos durante el período objeto de este informe, entre ellos, presuntos asesinatos, secuestros, desplazamientos forzosos, y crímenes sexuales y de género.

Análisis en materia de admisibilidad

50. Durante el período informado, la Fiscalía ha recibido 239 decisiones judiciales del Gobierno de Colombia relacionadas con miembros de las FARC y el ELN, miembros de grupos armados paramilitares, miembros del ejército, y miembros de los grupos armados sucesores de los paramilitares (los nuevos grupos armados ilegales). De ellas, 129 decisiones guardan relación con hechos que ocurrieron dentro de la competencia temporal de la CPI. La Fiscalía ha seguido analizando la relevancia de estas decisiones a los efectos del examen preliminar, evaluando si estos procedimientos se refieren a casos posibles que la Fiscalía pueda considerar y, en particular, si se enfocan en los más responsables por los crímenes más graves cometidos. En esos casos, la Fiscalía analiza si estos procedimientos están viciados por la falta de voluntad o la incapacidad del Estado para proceder de manera auténtica con ellos.

i) Desarrollos legislativos pertinentes para el examen preliminar

Marco Jurídico para la Paz

51. El 18 de diciembre de 2013, la Corte Constitucional de Colombia publicó el texto completo de su decisión que rechazaba el planteo de inconstitucionalidad del Marco Jurídico para la Paz (“MJP”). Además de declarar que el MJP era constitucional, la Corte Constitucional estableció nueve parámetros de interpretación que el Congreso colombiano deberá observar al adoptar normas de aplicación del MJP. Uno de los parámetros establece que: “[e]l mecanismo de suspensión total de ejecución de la pena, no puede operar para los condenados como máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática.” Los parámetros delineados por la Corte Constitucional parecen resaltar su compromiso por asegurar la compatibilidad de las leyes internas de Colombia con sus obligaciones internacionales.
52. El 7 de junio de 2014, el Gobierno de Colombia y las FARC emitieron una declaración conjunta de principios para la discusión del punto de la agenda relativo a las víctimas. La declaración indicaba que la discusión estaría enmarcada sobre la base de principios, entre ellos, de reconocimiento de las víctimas, reconocimiento de responsabilidad, esclarecimiento de la verdad, y

satisfacción de los derechos de las víctimas. La discusión de este punto de la agenda permanece en curso.

53. Con arreglo a su enfoque de complementariedad positiva, la Fiscalía continuará trabajando con las autoridades Colombianas pertinentes respecto de los estándares en materia de admisibilidad establecidos en el Estatuto, en un esfuerzo por cerciorarse de que cualquier acuerdo de paz a que se llegue, así como la legislación de aplicación del MJJ, sea compatible con el Estatuto de Roma. En este sentido, la Fiscalía ha informado a las autoridades Colombianas que una condena que fuera severamente o manifiestamente inadecuada a la luz de la gravedad de los crímenes y de la forma de participación de la persona acusada, viciaría el carácter genuino del procedimiento nacional, aun en caso de que todas las fases anteriores del procedimiento hubiesen sido consideradas genuinas.

Reforma de la Justicia Militar

54. La Fiscalía ha hecho un seguimiento y análisis de los desarrollos que potencialmente podrían impactar sobre los procedimientos nacionales por asesinatos presuntamente cometidos por miembros de las fuerzas militares, conocidos en Colombia como “falsos positivos”. La Fiscalía señala que durante el período informado, se han presentado ante el Congreso numerosos proyectos legislativos –entre ellos proyectos de reforma constitucional– relacionados, entre otras cosas, con el sistema de justicia penal militar, normas en materia de competencia y de plazos para la investigación y enjuiciamiento de miembros de las fuerzas pública, así como la suspensión, renuncia y revisión de la persecución penal, y la reforma o reemplazo de la entidad judicial actualmente encargada de resolver conflictos de competencia¹⁰.
55. En común con la reforma constitucional anterior, que fue declarada inválida por motivos procesales en 2013, el paquete de reformas propuesto más recientemente establecería nuevas definiciones y reglas de interpretación para la calificación de conductas y la aplicación de las formas de participación. Entre otros, incluye los conceptos de participación directa en las hostilidades, objetivos legítimos, responsabilidad de los superiores y órdenes superiores. También propone que los crímenes de lesa humanidad, la tortura, los desplazamientos forzados, la violencia sexual, el genocidio, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales sean enjuiciados ante tribunales civiles, mientras que todas las demás violaciones al derecho internacional humanitario sean enjuiciadas ante tribunales militares. Sobre la base de esta demarcación, el proyecto de acto legislativo exige al Fiscal General de la Nación que, en el plazo de un año desde la sanción de la reforma, identifique cuáles de los procedimientos penales que actualmente se adelantan contra los

¹⁰ Véase, por ejemplo, Proyecto de Ley 085/2013 Senado – 210/2014 Cámara; Proyectos de Acto Legislativo 017/2014, 018/2014, 019/2014, 22/2014 y Proyecto de Ley 129/2014.

miembros de la fuerza pública deberán permanecer ante los tribunales civiles. Todos los demás casos en curso serán trasladados a la justicia penal militar y policial.

56. La Fiscalía toma nota de las opiniones expresadas por la sociedad civil nacional, las ONGs internacionales y las instituciones internacionales, entre ellas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y doce titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas respecto de las consecuencias que las reformas propuestas podrían tener sobre la investigación y enjuiciamiento independientes e imparciales de los crímenes pertinentes para el examen preliminar de la Fiscalía¹¹.

57. La Fiscalía continuará evaluando estos desarrollos y propuestas, y procurará obtener más información y aclaraciones por parte de las autoridades Colombianas como parte de su análisis de la admisibilidad de posibles casos.

ii) Procedimientos relativos a la promoción y expansión de los grupos paramilitares

58. En cuanto a los procedimientos nacionales relativos a la promoción y expansión de los grupos paramilitares, la Fiscalía ha reunido información de que, a julio de 2014, las Salas de Justicia y Paz han transmitido a la Fiscalía General de La Nación, para su investigación con arreglo al derecho común, 1.124 casos contra políticos, 1.023 casos contra miembros de las fuerzas armadas y 393 casos contra funcionarios públicos, sobre la base de los testimonios brindados en el curso de las audiencias de Justicia y Paz. La Fiscalía procurará obtener más información de parte de las autoridades Colombianas acerca de estas investigaciones a efectos de evaluar si están dirigidas a desentrañar la red de apoyo político, militar y económico a los grupos armados paramilitares.

iii) Procedimientos relativos a los desplazamientos forzados

59. En el transcurso del período informado, la Fiscalía ha recibido del Gobierno de Colombia información sobre 16 casos de desplazamientos forzados dentro de la competencia temporal de la CPI, que han llevado a condenas contra nueve individuos en el sistema de justicia ordinario. La Fiscalía señala que siete de ellos fueron contra miembros de grupos armados paramilitares, uno contra un comandante de la guerrilla, y uno contra un miembro de otro grupo armado ilegal. A partir de 2013, la Unidad Nacional Contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados de la Fiscalía General de la

¹¹ UN OHCHR, Observaciones a los proyectos de acto legislativo n° 010 y 022 de 2014 Senado, 28 de octubre de 2014;

[Open letter by Special procedures mandate-holders of the United Nations Human Rights Council to the Government and the Congress of the Republic of Colombia](#) [Carta abierta de titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia], 29 de septiembre de 2014.

Nación está investigando dos casos adicionales de desplazamiento forzoso por grupos paramilitares.

60. Además, la Fiscalía ha recibido información adicional de la Unidad de Justicia y Paz en la Fiscalía General de la Nación acerca de 16 “macro-investigaciones” en curso contra 13 comandantes paramilitares y dos comandantes de rango medio de las FARC. Todas ellas incluyen acusaciones por desplazamiento forzoso que afectaría alrededor de 200.000 víctimas en 23 departamentos de Colombia, entre otros delitos. A febrero de 2014, se había dictado una condena en primera instancia contra un comandante de un grupo paramilitar. Además, el Grupo de Trabajo sobre las FARC en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) está investigando cinco “situaciones” que abarcan 37 casos asignados que incluyen, entre otros crímenes, acusaciones por desplazamiento forzoso cometido contra comunidades indígenas. La Fiscalía continuará haciendo un seguimiento de las investigaciones realizadas por este Grupo de Trabajo, así como las del Grupo de Trabajo sobre Urabá, que se centra en el análisis contextual de la violencia relacionada con los desplazamientos forzosos en la región de Urabá, a los efectos de analizar la relevancia y autenticidad de tales investigaciones.
61. La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional de Colombia también ha dictado el auto 173, el 6 de junio de 2014, para el seguimiento a la situación de las personas con discapacidad en situación de desplazamiento. En esta decisión, la Sala señaló que el “estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos fundamentales de la población desplazada” se mantiene, y manifestó su preocupación por el estrecho nexo que existía entre la discapacidad y la vulnerabilidad a la violencia sexual, particularmente en el contexto de los desplazamientos forzosos.

iv) Procedimientos relativos a delitos sexuales

62. A pesar de las dimensiones del fenómeno, el número de procedimientos relativos a violaciones y otras formas de violencia sexual cometidas en el conflicto armado sigue siendo limitado. Durante el período informado, la Fiscalía ha recibido del Gobierno de Colombia información sobre la condena de una persona por violación, dictada contra un miembro de las fuerzas militares. Por otra parte, en relación con los 183 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto que la Corte Constitucional ordenó a la Fiscalía General de la Nación que investigase, y cuyos procedimientos pidió acelerar, el Grupo de Trabajo encargado del seguimiento de su implementación advierte que, a marzo de 2013, sólo se habían dictado cinco condenas y una absolución por actos de violencia sexual, mientras que 95 casos seguían en la etapa de investigación preliminar, 16 de ellos estaban en etapa de

investigación, 4 habían terminado la etapa de investigación, 26 estaban sin actividad y 5 habían dado lugar a acusaciones¹².

63. En cuanto a las 16 “macro-investigaciones” adelantadas por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, la Fiscalía señala que 15 casos incluyen acusaciones por violencia sexual que afectan a 2.906 víctimas. Paralelamente, las cinco “situaciones” que abarcan 37 casos actualmente en investigación por el Grupo de Trabajo sobre las FARC de la DINAC también incluyen acusaciones por violencia sexual en el marco del conflicto armado. Este Grupo de Trabajo también ha identificado cinco “situaciones” adicionales que potencialmente podrían abarcar casos nuevos que contengan acusaciones por violencia sexual. El Grupo de Trabajo de la DINAC sobre la Región Montes de María también está investigando un caso de violencia sexual que afecta a nueve víctimas. La Fiscalía continuará haciendo un seguimiento de las investigaciones adelantadas por estos grupos de trabajo, así como también por el Grupo de Trabajo encargado de investigar los casos de violencia de género.
64. La Fiscalía señala que en junio de 2014 el Presidente promulgó nueva legislación sobre acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado¹³, que prevé, entre otras cosas: eliminar toda disposición en materia de prescripción para crímenes sexuales; agregar nuevos delitos sexuales al Código Penal colombiano, como la esterilización forzada, el embarazo forzado, la desnudez forzada, y el aborto forzado; impedir la investigación de delitos sexuales por parte de los tribunales militares; y considerar que los actos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado pueden constituir crímenes de competencia de la CPI. La adopción de la nueva legislación constituye un paso positivo adoptado por las autoridades Colombianas a efectos de investigar y enjuiciar crímenes de violencia sexual. La Fiscalía hará un seguimiento minucioso de los progresos concretos de los procedimientos nacionales.
- v) *Procedimientos relativos a “falsos positivos”*
65. Durante el período informado, la Fiscalía ha estado en comunicación con las autoridades Colombianas a fin de hacer un seguimiento sobre el avance de los procedimientos nacionales relativos a los alegados casos de falsos positivos. Durante su misión de noviembre de 2013, la Fiscalía se reunió con la Fiscalía General de la Nación y recibió información relacionada al mapeo de casos de “falsos positivos” sobre la base de los procedimientos nacionales concluidos. Esta información había sido elaborada a efectos de identificar a las unidades militares que estuvieron involucradas en los crímenes alegados.

¹² Como ha notado el Grupo de Trabajo encargado de evaluar la conformidad con el auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, anexo confidencial en su quinto informe de seguimiento de octubre de 2013, las cifras presentadas no abarcan la totalidad de los 183 casos enumerados en el anexo confidencial, y además incluyen otros casos que no están allí enumerados.

¹³ Ley 1719, 18 de junio de 2014.

El resultado del mapeo de casos parece ser parcialmente consistente con la información analizada por la Fiscalía respecto de las unidades militares que presuntamente estuvieron involucradas en estos crímenes en todo el país.

66. La información recibida por la Fiscalía también indica que, sobre la base de las constataciones de la Fiscalía General de la Nación, algunos de los casos más graves han sido priorizados para investigación. La Fiscalía continuará analizando la información relativa a estos procedimientos como parte de su análisis sobre admisibilidad, y seguirá en contacto con las autoridades Colombianas y otros actores a efectos de realizar un seguimiento de los avances en estos casos.

Actividades de la Fiscalía

67. Durante el período informado, la Fiscalía ha seguido realizando consultas a las autoridades Colombianas sobre asuntos pertinentes para el examen preliminar. La Fiscalía realizó una misión a Bogotá entre el 11 y el 16 de noviembre de 2013, recolectó información adicional sobre las áreas centrales a los efectos del examen preliminar, analizó la información recibida a través de las comunicaciones del artículo 15, y mantuvo numerosas reuniones con organizaciones internacionales, ONGs internacionales y con la sociedad civil Colombiana. Durante la misión, la Fiscalía mantuvo reuniones con altos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, la sociedad civil nacional, ONGs internacionales y organizaciones internacionales. El 14 y 15 de noviembre de 2013, la Fiscalía participó de la conferencia “Fortalecimiento de la Fiscalía en Justicia Transicional”, organizada por la Fiscalía General de la Nación y la revista colombiana de actualidad *Semana*. El Gobierno de Colombia facilitó la misión. Además, la Fiscalía envió una misión a Gotinga, el 7 de enero de 2014, a fin de participar como observadora en el seminario “Análisis de la sentencia de la Corte Constitucional sobre el Marco Jurídico para la Paz”, organizada por el Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Latinoamericano del Instituto de Ciencias Criminales de la Facultad de Derecho de la Universidad Georg-August de Göttingen y el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.
70. La Fiscalía también acordó con el Gobierno de Colombia realizar una misión a Colombia a principios del 2015 a fin de hacer un seguimiento con las autoridades Colombianas pertinentes y otros actores sobre los procedimientos nacionales relevantes para el examen preliminar de la situación en Colombia.

Conclusiones y próximos pasos

68. Durante el período informado, las autoridades Colombianas han dado pasos para priorizar las investigaciones y enjuiciamientos de los más responsables por conductas relevantes para el examen preliminar. Las autoridades

Colombianas parecen haber hecho algunos avances en la investigación de los casos de falsos positivos pertinentes a los efectos del examen preliminar. Sin embargo, la Fiscalía observa con preocupación lo limitado de los avances en materia de delitos sexuales, a pesar de que la creación de un grupo de trabajo encargado de investigar casos de violencia de género dentro de la DINAC podría significar un desarrollo positivo.

69. Durante el año próximo, la Fiscalía seguirá en comunicación con las autoridades Colombianas para evaluar si se están realizando procedimientos de manera autentica contra los más responsables por los crímenes más graves a fin de llegar a determinaciones en materia de admisibilidad. La Fiscalía también continuará con su seguimiento y análisis de la aplicación del Marco Jurídico para la Paz, así como los desarrollos legislativos y de otro tipo relativos a la investigación y enjuiciamiento de los casos de falsos positivos como parte de su análisis de los procedimientos nacionales relativos a crímenes de competencia de la Corte.