



FICHA ONE-PAGER

PLAN DE ACCIÓN PARA CONSEGUIR LA UNIVERSALIDAD Y LA PLENA APLICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA- CUESTIONARIO RELATIVO A LA LEGISLACIÓN DE APLICACIÓN DESTINADO A LOS ESTADOS PARTES

BOGOTÁ, COLOMBIA – 30 DE SEPTIEMBRE DE 2024

ELABORÓ: GIT DE CONSULTORÍA PARA ASUNTOS EN DERECHO INTERNACIONAL
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

CUESTIONARIO RELATIVO A LA LEGISLACIÓN DE APLICACIÓN DESTINADO A LOS ESTADOS PARTES

1. ¿Ha su gobierno adoptado cualquier texto legislativo de aplicación del Estatuto de Roma (el "Estatuto") o, de lo contrario, ha promulgado una ley relativa al Estatuto?

Sí, a través de la Ley 742 de 2002 se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, entrando éste a hacer parte integral del ordenamiento jurídico colombiano en atención al bloque de constitucionalidad. Así mismo, se han aprobado otras normas, dentro de las que se incluyen las siguientes:

- Ley 599 del 24 de Julio de 2000 "*Por la cual se expide el Código Penal*" y se incorporan a la normativa interna los crímenes contenidos en el Estatuto, en tanto dispone un capítulo único referente a delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario.
- Acto Legislativo del 27 de diciembre de 2001 "*Por medio del cual se adiciona el artículo 93 de la Constitución*", en el cual se establece que el Estado Colombiano podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución.
- Ley 1719 del 18 de junio de 2014 "*Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones*"¹

¹ https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1687214#ver_1687218

Tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las extintas FARC-EP², el Acto Legislativo 01 de 2017 creó la JEP como un organismo judicial transicional³ que se encarga de administrar justicia de manera transitoria y preferente sobre las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016⁴. Lo anterior, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado no internacional (CANI), de quienes participaron en el mismo, en especial con respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o graves violaciones de los Derechos Humanos (DD.HH.)⁵

Además, el Acto Legislativo 01 de 2017 le otorgó competencia a la JEP para aplicar de manera directa, entre otras fuentes, el derecho penal internacional en el marco de la facultad que posee de recalificar las conductas juzgadas por la justicia penal ordinaria⁶. A su vez, el artículo 23 de la Ley 1957 de 2019, señala expresamente el derecho aplicable al SIP y dispone que:

*"Para efectos del SIVJRNR, los marcos jurídicos de referencia incluyen principalmente el Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las secciones del Tribunal para la Paz, las Salas y la Unidad de Investigación y Acusación, al adoptar sus resoluciones o sentencias harán una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en las normas de la parte general y especial del Código Penal colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o **Derecho Penal Internacional (DPI)**, siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad". (Destacado por fuera del texto original).*

Estas disposiciones han permitido que diferentes Salas y Secciones de la Jurisdicción apliquen el Estatuto de Roma, bien sea de manera directa o como reflejo de la costumbre internacional.

Por ejemplo, la Sección de Apelación ("SA"), a través del Auto TP-SA 1013 de 2021, recalificó unas conductas, inicialmente tipificadas como homicidios, como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, declaró la imprescriptibilidad de la acción penal, siguiendo los lineamientos del artículo 29 del ER. En esa decisión, el órgano de cierre de esta Jurisdicción estableció que el homicidio en persona protegida no es solo un tipo penal del derecho nacional sino también un crimen internacional conforme a los tratados suscritos por el país en materia de DIH y de la costumbre internacional, lo que además confirma el Estatuto en su artículo 8.2.c.i, disposición que se aplicó a los hechos analizados, no por vía convencional, sino como costumbre internacional⁷.

² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Punto 5.

³ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 1: "El Sistema integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz: las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición. [...]"

⁴ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5.

⁵ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5.

⁶ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5: "La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) O **Derecho Penal Internacional (DPI)**, siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad". (Destacado por fuera del texto original).

⁷ JEP, Sección de Apelación, Auto TP-SA 1013 de 2021, párr. 39.

De otro lado, la Sala de Amnistía o Indulto (“SAI”), cuya misión es materializar el principio de la amnistía más amplia posible⁸, tiene entre sus funciones la concesión de amnistías de iure por delitos políticos y delitos conexos al delito político⁹. En armonía con el derecho internacional, a la SAI le está vedado conceder amnistías por delitos que revistan la calidad de crímenes internacionales. Esta prohibición quedó expresamente consagrada en diversas normas del marco jurídico para la paz. Así, por ejemplo, el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1820 de 2016 dispuso que:

“[e]n ningún caso serán objeto de amnistía o indulto [...] los delitos que correspondan a las conductas siguientes”:

A). Los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma.

En todo caso, al momento de fallar sobre la amnistiabilidad o inamnistiabilidad de una conducta y de remitir el caso para que se surta la ruta al interior de la Jurisdicción, la SAI debe tener en cuenta, interpretar y aplicar, entre otras fuentes, el DPI, y en los casos en que así proceda, el Estatuto, según lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017. Aunque no es la única, el Estatuto de Roma es una de las fuentes a las que la SAI puede acudir al momento de resolver acerca de la inamnistiabilidad de una conducta.

En suma, la JEP a través de sus Salas y Secciones ha aplicado las disposiciones del Estatuto de Roma bien sea de manera directa o como reflejo de la costumbre internacional.

Por su parte, en virtud del artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, se atribuye a la Fiscalía General de la Nación la función de adelantar el ejercicio de la acción penal, y por tanto, se encarga directamente de implementar las disposiciones contenidas en el Estatuto de Roma a través de sus diferentes Direcciones Especializadas, entre las cuales se destacan (i) la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, que investiga hechos que constituyan graves atentados al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y delitos cometidos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; (ii) la Dirección de Justicia Transicional, que aborda delitos vinculados y/o que tuvieran lugar en el contexto del conflicto armado; (iii) la Unidad Especial de Investigación que, entre otros, adelanta investigaciones de homicidios y graves afectaciones en contra de defensores de derechos humanos por hechos acaecidos después de la desmovilización del grupo guerrillero FARC-EP.; (iv) la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada, que se encarga de comprender los principales patrones y perfiles de perpetración de las violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario, entre otros.

Específicamente, en la Dirección de Justicia Transicional se han constituido grupos especiales

8 Artículo 6 (5) del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949; Ley 820 de 2016, artículo 8; y Ley 1957 de 2019, artículo 82.

9 Ley 1820 de 2016, artículos 15 y siguientes.

de trabajo para continuar avanzando en la judicialización de hechos delictivos atribuibles a estructuras armadas paramilitares y subversivas desmovilizadas. Entre estos, se destaca el grupo dedicado a lograr la extinción del derecho de dominio de bienes relacionados con estructuras armadas ilegales desmovilizadas, entendiendo esta medida como un mecanismo para reparar integralmente a las víctimas. De igual manera, la precitada Dirección cuenta, por un lado, con el Grupo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas-GRUBE, y, por otro lado, con un equipo de fiscales que, de forma priorizada, adelanta la investigación y documentación de la totalidad de los hechos de violencia basada en género atribuibles a grupos paramilitares.

Es preciso señalar que para el período 2024-2028, por instrucción de la Fiscal General de la Nación, se fortalecerá la Dirección de Justicia Transicional con el fin de que se judicialice prioritariamente a los terceros financiadores del conflicto con mayor poder económico; se implementen estrategias de persecución de bienes para recolectar recursos con destino a la indemnización de las víctimas, mediante herramientas de inteligencia artificial que permitan el rastreo de activos a nivel nacional e internacional; y se logre una mayor articulación entre el GRUBE y las demás instituciones del orden nacional que adelantan búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

Ahora bien, transversalmente, la Fiscalía ha priorizado la investigación de las conductas delictivas que tuvieron mayor incidencia en el conflicto armado, tales como el desplazamiento forzado, violencia basada en género, desaparición forzada, reclutamiento ilícito y masacres, entre otros.

Adicionalmente, para adelantar adecuadamente las investigaciones que revisten vulneraciones e infracciones a los derechos humanos, así como delitos y conductas consagrados en el Estatuto de Roma, la Fiscalía ha desarrollado unos criterios de priorización que se resumen en los cinco pilares dictados por la Fiscalía General de la Nación para el período 2022-2026, a saber:

1. Priorización con enfoque territorial;
2. Análisis criminal con apoyo de la tecnología;
3. Fortalecimiento de la ruta de atención a víctimas;
4. Justicia premial y mejora de la participación de los fiscales en juicio;
5. Indicadores de gestión estratégicos

En vista de lo anterior, el análisis integral de la investigación, entre otros, propende por (i) valorar toda la información aportada en la denuncia y los elementos probatorios recopilados; (ii) caracterizar aspectos determinantes relacionados con la víctima, el victimario, el tiempo de ocurrencia de los hechos, el lugar de comisión del delito, el modus operandi, entre otros aspectos relevantes; (iii) identificar elementos comunes entre diferentes casos o noticias criminales para integrar esa valoración; (iv) integrar la valoración con el análisis de la información recopilada en los actos urgentes para establecer conexiones y patrones que puedan ser relevantes para la investigación; (v) aplicar un enfoque objetivo, razonable y ponderado en la asociación de casos, evitando la asociación masiva bajo una misma noticia criminal y priorizando criterios claros y fundamentados; y (vi) realizar un análisis estratégico inicial para asociar casos y promover investigaciones efectivas, identificando fenómenos criminales de manera temprana y aplicando un abordaje inmediato para avanzar

exitosamente en las investigaciones.

2. Para aplicar el Estatuto ¿redactó su gobierno una ley independiente o incorporó los artículos o disposiciones sustantivas del Estatuto a la legislación pre-existente?

Como quedó anotado en la respuesta a la pregunta anterior, el Estatuto de Roma fue ratificado por Colombia a través de la Ley 742 del 5 de junio de 2002, previa autorización constitucional a través del Acto Legislativo 2 de 2001, dando plena aplicación de su contenido. Así mismo, estos han sido incorporados al Código Penal y otros cuerpos normativos mediante las normas señaladas anteriormente.

El 5 de agosto de 2002, Colombia excluyó la competencia de la CPI para los crímenes de guerra por un periodo de 7 años, contados a partir de la entrada en vigor del Estatuto de Roma en el país, esto con base en la aplicación de la cláusula interpretativa dispuesta en el artículo 124 del mismo instrumento.

Posteriormente, la Corte Constitucional en la sentencia C-290 de 2012, precisó que no todo el texto del Estatuto hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo cual no obsta para que algunos de sus artículos sí lo conformen. Particularmente, en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional las siguientes disposiciones del Estatuto han sido tomadas como parámetros para ejercer el control de constitucionalidad: el Preámbulo (C-928 de 2005); el artículo 6, referido al crimen de genocidio (C-488 de 2009); artículo 7, relacionado con los crímenes de lesa humanidad (C-1076 de 2002); artículo 8, mediante el cual se tipifican los crímenes de guerra (C-291 de 2007, C-172 de 2004 y C-240 de 2009); el artículo 20, referido a la relativización del principio de la cosa juzgada (C-004 de 2003 y C-871 de 2003), al igual que los artículos 19.3, 65.4, 68, 75 y 82.4, concernientes a los derechos de las víctimas (C-936 de 2010).

En consecuencia, es posible afirmar a partir de las decisiones de la Corte Constitucional, que esta Alta Corte ha determinado caso por caso, qué artículos del Estatuto de Roma, y para qué efectos, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Esto resulta importante porque esos artículos identificados gozan de la misma jerarquía normativa que la Constitución Política de 1991, como parte del bloque de constitucionalidad (art. 93).

Así mismo, como ya se ha mencionado, el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 facultó a la Jurisdicción Especial para la Paz para realizar una calificación jurídica propia de las conductas bajo su competencia a partir de múltiples fuentes, dentro de las que se encuentran el Derecho Penal Internacional. En este sentido, el sistema de fuentes de la JEP le permite calificar una conducta a partir de la aplicación directa del Estatuto de Roma (con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto para Colombia) o por vía consuetudinaria, respecto de aquellas disposiciones del Estatuto pueden ser consideradas como reflejo de la cristalización de la costumbre internacional (para aquellos eventos que hayan ocurrido con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto para Colombia).

3. ¿La legislación de aplicación incluye los crímenes principales mediante referencias al Estatuto o mediante la incorporación de dichos crímenes al derecho interno?

El Estatuto de Roma ha sido incorporado al ordenamiento jurídico colombiano a través de diversas normas. Inicialmente, se resalta que, a través de la Ley 742 de 2002 se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y, por ende, contiene disposiciones que referencian directamente al mencionado instrumento¹⁰. Adicionalmente, existen otras leyes por medio de las cuales se integran otros instrumentos en el marco del funcionamiento de la Corte Penal Internacional, como la Ley 1268 de 2008¹¹ y la Ley 1662 de 2013¹². En tal sentido, Colombia cuenta con leyes que hacen referencia directa a elementos propios de la Corte Penal Internacional.

A pesar de lo anterior, es de resaltar que, además de las normas referenciadas, también se han integrado disposiciones del Estatuto de Roma al ordenamiento jurídico colombiano por medio de otras normas, por ejemplo, a través de la Ley 599 del 24 de julio del 2000 "*Por la cual se expide el Código Penal*".

La mencionada ley contiene disposiciones relacionadas con crímenes contenidos en el Estatuto de Roma, como crímenes de guerra¹³ o el Genocidio¹⁴. Adicionalmente, tipifica diversos actos enunciados en el artículo 7 del Estatuto de Roma, como, por ejemplo: la desaparición forzada, tortura, esclavitud sexual, detención arbitraria, desplazamiento forzado, entre otros. Es de resaltar que estos crímenes, al no cometerse en un contexto de ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil, no se consideran como crímenes de lesa humanidad¹⁵.

Por lo tanto, se evidencia la existencia de normas del ordenamiento jurídico colombiano que referencian directamente al Estatuto de Roma y otras que desarrollan disposiciones propias de este instrumento de manera indirecta, es decir, por medio de la inclusión de elementos del Estatuto.

4. ¿Incluye la legislación de aplicación las siguientes modalidades de cooperación con la Corte? De ser el caso, ¿bajo qué forma?

- a) detención y entrega;**
- b) libertad provisional y liberación de personas detenidas (absolución, invalidación de los cargos, etc);**
- c) cooperación con la Fiscalía en el marco de sus investigaciones;**
- d) cooperación con la Corte en cuanto a identificación, localización, congelación y decomiso del producto y los bienes y haberes obtenidos del crimen;**

¹⁰ Ley 742 de 2002. *Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998). 5 de junio de 2002. D.O. No. 44.826 de Junio 7 de 2002.

¹¹ Ley 1268 de 2008. *Por medio de la cual se aprueban las "reglas de procedimiento y prueba" y los "elementos de los crímenes de la Corte Penal Internacional"*, aprobados por la Asamblea de los Estados Parte de Corte Penal Internacional, en Nueva York, del 3 al 10 de septiembre de 2002. 31 de diciembre de 2008. D.O. año CXLIV. N. 47219. 31, diciembre, 2008. PÁG. 183.

¹² Ley 1662 de 2013. *Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la Ejecución de las Penas Impuestas por la Corte Penal Internacional"*, hecho en Bogotá, D. C., el 17 de mayo de 2001. 16 de julio de 2013. D.O. No. 48.853 de 16 de julio de 2013.

¹³ Parliamentarians for Global Action. Colombia y el Estatuto de Roma. <https://www.pgaction.org/es/ilhr/rome-statute/colombia.html>

¹⁴ Ley 599 de 2000. *Por la cual se expide el Código Penal*. 24 de julio del 2000. D.O. año CXXXVI. N. 44097. 24, julio, 2000. PÁG. 1.

¹⁵ Parliamentarians for Global Action. Colombia y el Estatuto de Roma. <https://www.pgaction.org/es/ilhr/rome-statute/colombia.html>



- e) ejecución de las penas; y**
- f) protección de los testigos;**
- g) otras maneras de cooperar (referirse en particular al artículo 93 del Estatuto de Roma).**

Si bien la legislación interna no incluye modalidades específicas de cooperación con la Corte, se considera que podría ser factible hacer uso de la Cooperación Jurídica Internacional en materia penal, la cual se materializa a través de exhortos o cartas rogatorias con el fin de colaborar entre sí en la investigación, juzgamiento y punición de delitos que correspondan a la jurisdicción de cada uno, tratándose de Estados, pero cuya ejecución, desarrollo o resultado trasciendan sus propias fronteras.

En cuanto a la ejecución de las penas, como se mencionó anteriormente, existe la Ley 1662 de 2013, *por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la Ejecución de las Penas Impuestas por la Corte Penal Internacional"*, hecho en Bogotá, D. C., el 17 de mayo de 2001¹⁶, la cual cuenta con sentencia de Constitucionalidad C-339 de 4 de junio de 2014, y el referido Acuerdo entró en vigor para Colombia el 29 de noviembre de 2021.

5. ¿Designa la legislación de aplicación algún conducto de comunicación con la Corte?

La Ley 742 del 5 de junio de 2002 *"Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998)"* no prevé un conducto de comunicación con la Corte.

No obstante, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del Artículo 5 del *«Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional en el marco de la "Política de Complementariedad y Cooperación de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional"»,* suscrito en Bogotá el 26 de abril de 2024, el punto de contacto con la CPI corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales.

6. En la legislación de aplicación, ¿se instituye alguna autoridad nacional central o se designa algún centro nacional de coordinación para la cooperación con la Corte?

La Ley 742 del 5 de junio de 2002 *"Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998)"* no prevé una autoridad específica para la aplicación del Estatuto de Roma. En estos casos, el Ministerio de Relaciones Exteriores podría fungir como canal diplomático para transmitir las comunicaciones relevantes a/de las autoridades nacionales.

7. ¿Prevé la legislación de aplicación integrar los privilegios e inmunidades de la Corte? (Véase en particular el artículo 48 del Estatuto de Roma y el Acuerdo sobre

¹⁶ Ley 1662 de 2013. *Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la Ejecución de las Penas Impuestas por la Corte Penal Internacional"*, hecho en Bogotá, D. C., el 17 de mayo de 2001. 16 de julio de 2013. D.O. No. 48.853 de 16 de julio de 2013.



los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional)

El "Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional", suscrito en Nueva York el 9 de septiembre de 2002, fue aprobado en Colombia mediante la Ley 1180 del 31 de diciembre de 2007, cuenta con sentencia de Constitucionalidad C-1156/08 del 26 de noviembre de 2008, y entró en vigor para Colombia el 16 de mayo de 2009.

8. ¿Con qué obstáculos, de haberlos, ha tenido que enfrentarse su gobierno en sus esfuerzos por aplicar las disposiciones del Estatuto? ¿Cómo consiguió su gobierno superar estos obstáculos?

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional hace parte del ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 742 de 2002. Sin embargo, se evidenciaron retos de articulación interinstitucional con la entrada en vigor de leyes que regulan los procesos de justicia transicional, como la Ley 975 de 2005 conocida como Ley de Justicia y Paz, y la Ley 1957 de 2019 que crea la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

No obstante, el marco normativo establece los criterios para determinar la competencia de la respectiva jurisdicción, razón por la cual, la Fiscalía sigue ejerciendo su mandato constitucional, como se anotó en la respuesta a la pregunta 1. Adicionalmente, las jurisdicciones han suscrito acuerdos de intercambio de información y coordinación interinstitucional, como lo es el caso del Acuerdo suscrito entre la FGN y la JEP en 2022. Mediante estos esfuerzos, las jurisdicciones trabajan de manera conjunta para luchar contra la impunidad en Colombia.

Adicionalmente, las Direcciones Especializadas adscritas a la Fiscalía Delegada contra la Criminalidad Organizada han evidenciado dos dificultades de índole territorial y de capacidad material de la FGN, para poder hacer frente a los delitos que ocurren en las regiones y que afectan el goce efectivo de los derechos humanos a saber:

1. Falta de confianza de las comunidades en las autoridades estatales, por temor a las represalias que puedan sufrir a manos de los grupos de crimen organizado, lo cual dificulta la comunicación y cooperación entre víctimas y autoridades judiciales.
2. Complejidad y masividad de las ilicitudes atribuidas a los exintegrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley que se han desmovilizado.
3. Dificultades en la recolección de nuevos elementos materiales probatorios y evidencia física con el paso del tiempo desde que sucedieron los hechos.

Así mismo, desde la Jurisdicción Especial para la Paz, se han identificado otros elementos importantes:

Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ): La SDSJ precisó que es necesario "diferenciar el juicio de adecuación jurídica propia de la JEP y el juicio de efectividad de la aplicación de las disposiciones del Estatuto de Roma". En relación con la primera premisa, el juicio de adecuación jurídica propia de la jurisdicción concluyó que "la Sala no se ha visto enfrentada a un debate abierto o a obstáculos en la aplicación de las disposiciones de dicho Estatuto" puesto que, frente a las conductas que son de competencia de la JEP, "el sistema de fuentes amplio permite incluso tener en cuenta, vía aplicación directa, la normatividad del

Estatuto de Roma”.

Frente a la segunda premisa, el juicio de efectividad en la aplicación de las disposiciones del ER, la SDSJ recordó que la *“masividad de conductas constitutivas de crímenes internacionales ha sido un obstáculo factico que desde el inicio se identificó, pero que se ha abordado dando aplicación a instrumentos jurídicos y a estrategias de acción concretas”*, como por ejemplo la priorización y selección de máximos responsables.

Sala de Amnistía e Indulto (SAI): La SAI se refirió a problemáticas jurídicas y prácticas en la aplicación del ER, exclusivamente, en los casos que son de su conocimiento. En primer lugar, identificó como obstáculos de naturaleza jurídica los siguientes:

Crímenes de guerra que no son aplicables al conflicto armado no internacional colombiano: *“El conflicto armado en Colombia ha sido históricamente no internacional. Sin embargo, el Estatuto de Roma consignó en su artículo 8(2) un listado de crímenes de guerra, donde predominan las conductas cometidas en el marco de conflictos armados internacionales (CAI), siendo más limitado su alcance sobre los CANIs”. Lo anterior, es aún más relevante teniendo en cuenta que “en el Estatuto de Roma existe un listado más reducido de crímenes internacionales aplicables a los CANIs, lo cual puede colisionar en ciertos momentos con la realidad de la guerra en Colombia. Sin embargo, existen conductas que se desarrollaron en el Estatuto de Roma y en los Elementos de los Crímenes para CAIs, que materialmente pueden presentarse en el marco de un CANI”. Para resolver este obstáculo, la SAI ha acudido a “fuentes del DPI distintas al ER, como el derecho internacional consuetudinarios”.*

Calificación de crímenes de guerra cometidos antes del 2009: *“Los obstáculos en la aplicación del Estatuto de Roma no surgen solo [sic] la especificidad de su contenido, sino también de las circunstancias de su ratificación por parte del Estado colombiano. La adopción de la salvedad del artículo 124 del Estatuto de Roma con respecto a Colombia genera una brecha de siete años en la que los crímenes de guerra del artículo 8(2) son inaplicables. Esto dificulta el uso del Estatuto de Roma en la calificación jurídica de la SAI por crímenes de guerra cometidos en ese periodo”. Ante este panorama, la SAI ha acudido al derecho consuetudinario y, en términos generales, ha realizado “un análisis de la pluralidad de fuentes que quedaron consagradas para ejercer su función jurisdiccional, siempre bajo el respeto del principio de nulla poena sine iure”.*

En segundo lugar, la SAI se refirió a los obstáculos prácticos. Particularmente, hizo énfasis en las *“[d]ificultades en la recolección de material probatorio dadas las condiciones del CANI colombiano” lo cual afecta “la labor de probar la configuración de los elementos de los crímenes del propio Estatuto”.*

Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SAR): los magistrados de la SAR no identificaron obstáculo alguno en la aplicación el Estatuto en las decisiones judiciales que han proferido. A manera de ejemplo, esta Sección recordó que la JEP *“como organismo de justicia del SIVJRN no ha tenido obstáculos para desplegar el rol de justicia transicional que compete a esta jurisdicción”.* A su vez, considero que *“más allá de los justificados debates que se dan en el ámbito judicial, este despacho no advierte obstáculos particulares a la implementación y aplicación del Estatuto por parte de la JEP”.*



Sección de Revisión (SR): los magistrados de la SR remitieron respuestas a título individual y, en algunos casos, concluyeron que, en efecto, existen obstáculos en la aplicación del Estatuto de Roma en el ejercicio de las competencias propias de esta Sección. Una de las respuestas allegadas concluyó que *“si bien el proceso de implementación y aplicación del Estatuto de Roma en Colombia ha contado con la disposición interinstitucional del Estado a través de las distintas ramas del poder público, también lo es, que la adaptación y aplicación del Estatuto ha sido gradual y paulatina, a partir del aprendizaje interno, especialmente para los escenarios de justicia transicional”*.

Sección de Apelación (SA): la SA respondió la pregunta en los siguientes términos: *“(…) no hay obstáculos para aplicar el Estatuto de Roma”*. De hecho, como se señaló anteriormente, en virtud de la aplicación del Estatuto de Roma la SA ha construido una sólida línea jurisprudencial en diversos asuntos: (i) la imprescriptibilidad de la acción penal frente a crímenes internacionales; (ii) la calificación jurídica de las conductas a partir del derecho penal internacional; (iii) la reapertura de casos para evitar la impunidad; y (iv) la definición y el alcance de la categoría de máximos responsables, entre otros.

En síntesis, ante la diversidad de competencias en cabeza de cada Sala y Sección de la JEP, no hay unanimidad sobre la existencia de obstáculos en la aplicación del ER. En todo caso, los obstáculos identificados por algunas Salas se enmarcaron en las características propias del conflicto armado colombiano (por ejemplo, la masividad de crímenes cometidos y la pluralidad de actores) y/o en la aplicación del Estatuto al modelo de investigación macrocriminal y de justicia transicional empleado por la JEP. En este escenario, la magistratura resaltó que la forma de superar tales obstáculos ha partido de la interpretación de las fuentes nacionales (en particular, la jurisprudencia de la Sección de Apelación) e internacionales (especialmente, la costumbre internacional) como una actividad complementaria a la aplicación del propio Estatuto de Roma.

9. ¿Ha recibido su gobierno cualquier tipo de asistencia en el proceso de aplicación del Estatuto?

El 28 de octubre de 2021, el Gobierno de Colombia y la Oficina del Fiscal de la CPI suscribieron un Acuerdo de Cooperación que plasma el compromiso del gobierno colombiano, entre otros, sobre:

1. Salvaguardar la estructura y el marco legislativo de los sistemas judiciales que se ocupan de los crímenes de la competencia de la CPI, en particular la JEP;
2. Asignar los medios económicos necesarios para la administración efectiva de justicia;
3. Evitar interferencias indebidas en la administración de justicia;
4. Velar por la aplicación de medidas de protección para los agentes judiciales y los participantes que comparecen ante mecanismos de rendición de cuentas; y
5. Promover la plena cooperación y coordinación entre las entidades estatales, y en particular entre la Fiscalía General de la Nación y la JEP.

Con ocasión de este acuerdo, el 6 de junio de 2023, el Fiscal de la CPI y el presidente de la JEP adoptaron un plan de trabajo con ocasión del cierre del examen preliminar entre el Estado

Colombiano y la Fiscalía de la CPI¹⁷. El plan se formuló en el marco de la complementariedad positiva, que busca el intercambio de buenas prácticas, lecciones aprendidas y transferencia de conocimiento entre ambas instituciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los crímenes consagrados en el ER.

De igual manera, el plan de trabajo establece enlaces entre ambas instituciones, con el fin de posibilitar un diálogo e intercambio continuo e incluye el apoyo de la Fiscalía de la CPI a las capacidades técnicas e investigativas de los despachos de la magistratura, del Grupo de Análisis de la Información (GRAI), de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) y el apoyo técnico a la Secretaría Ejecutiva de la JEP en materia de atención a víctimas y testigos.

Así mismo, actualmente se encuentra en construcción un plan de trabajo entre la Oficina del Fiscal de la CPI y el Gobierno Nacional.

10. ¿Ha iniciado o contemplado su gobierno pasos adicionales para la integración del Estatuto en la legislación nacional?

Respuesta:

¹⁷ En octubre de 2021, el Fiscal de la CPI resolvió cerrar el examen preliminar adelantado en Colombia desde junio de 2004. A través de decisión de 22 de julio de 2022, la Sala de Cuestiones Preliminares I de la CPI, confirmó la decisión del Fiscal.



FICHA ONE-PAGER

PLAN DE ACCIÓN PARA CONSEGUIR LA UNIVERSALIDAD Y LA PLENA APLICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA- CUESTIONARIO RELATIVO A LA LEGISLACIÓN DE APLICACIÓN DESTINADO A LOS ESTADOS PARTES

BOGOTÁ, COLOMBIA – 24 DE SEPTIEMBRE DE 2024

ELABORÓ: GIT DE CONSULTORÍA PARA ASUNTOS EN DERECHO INTERNACIONAL
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

PLAN DE ACCIÓN PARA CONSEGUIR LA UNIVERSALIDAD Y LA PLENA APLICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA

En cuanto a la información requerida en el marco del Plan de acción para conseguir la universalidad y la plena aplicación del Estatuto de Roma, en particular, aquella señalada en el párrafo 6, sub-párrafo h), se informa:

i) información sobre los obstáculos a la ratificación o la plena aplicación con que se enfrentan los Estados:

Una vez revisado el archivo interno de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, se constató que el “Estatuto de Roma de la corte Penal Internacional”, adoptado en Roma, el 17 de julio de 1998, se encuentra vigente para el Estado colombiano desde el 01 de noviembre de 2002.

Al momento de la ratificación del Estatuto de Roma, en Colombia se presentaron algunos obstáculos para su plena aplicación¹⁸, en especial, en cuanto a su compatibilidad con la Constitución Política, y sus disposiciones en materia de prescripción de las penas, el principio del *non bis in idem*, interposición del Habeas Corpus y la prescripción de la cadena perpetua, entre otras. Sin embargo, este asunto se resolvió a través del Acto Legislativo 02 de 2001, cuyo artículo primero, establece:

“El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma (...) La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto Romano con respecto a las garantías contenidas

¹⁸ DAZA GONZÁLEZ, Alfonso. Delincuencia Organizada: Delitos. Plan Nacional de Formación y Capacitación de la Rama Judicial. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura. 2007, p. 49. En: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m14-2.pdf>

en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él". Este artículo fue incluido como inciso final en el artículo 93 de la Constitución Política.

Lo anterior fue objeto de revisión de la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-578 del 30 de julio de 2002, en la cual revisó la constitucionalidad de la Ley 742 del 5 de junio de 2022, aprobatoria del Estatuto, y señaló que los "tratos diferentes" a los previstos en la Carta Magna que estuviesen previstos en el Estatuto, solo podrían surtir efectos en los términos descritos por el Acto Legislativo.

De igual manera, con ocasión del conflicto armado interno y la posibilidad de negociar con los grupos armados su salida del conflicto, Colombia decidió formular reserva al artículo 124 del Estatuto en el sentido de excluir de la competencia de la Corte Penal Internacional el conocimiento de los llamados crímenes de guerra durante un período de siete años a partir de la entrada en vigor del tratado, plazo que, en todo caso, ya expiró.

Sin embargo, parece haber consenso en que la reserva no excluye la posibilidad de que los miembros de grupos armados al margen de la ley, incluso si negocian con el Estado colombiano su salida del conflicto, podrían ser procesados, de modo subsidiario, por la Corte Penal Internacional, cuando les sean endilgadas conductas de lesa humanidad, tales como desaparición forzada, tortura, entre otras.

Ahora bien, como Estado Parte del Estatuto, Colombia busca dar aplicación y cumplimiento a todas sus obligaciones de manera integral. Para tal fin, se estima necesario ratificar todos los instrumentos internacionales que actualmente integran el Estatuto de Roma.

En este sentido, el Estado se encuentra trabajando en los procesos internos tendientes a la ratificación de las enmiendas a este Tratado, analizando la ruta para la presentación de las enmiendas al Estatuto de Roma ante el Congreso de la República y la Corte Constitucional.

De esta forma, se está considerando la posibilidad de presentar de manera independiente la enmienda que siguió las instrucciones del artículo 5.2 del Estatuto de Roma para proporcionar una definición y un procedimiento para la jurisdicción de la Corte sobre el crimen de agresión.

Por su parte, serían presentadas, de forma separada, la enmienda que modificó el artículo 8 sobre crímenes de guerra, a la par con aquellas relativas a la utilización de armas biológicas, armas laser cegadoras, fragmentos no detectables, y la inanición como crimen de guerra en los conflictos armados de carácter no internacional.

ii) las estrategias o planes de acción nacionales o regionales para promover la ratificación y/o la plena aplicación;

Respuesta:

El Estado Colombiano es reconocido por ser cumplidor de sus obligaciones internacionales y respetuoso del derecho internacional. De esta manera, ha incorporado, como se expondrá más adelante, las diferentes responsabilidades asignadas al Estado a través del Estatuto de Roma, a su ordenamiento jurídico interno. Así mismo, se han desarrollado diferentes

actividades que así lo permitan.

A modo de ejemplo, es de destacar que con el propósito de garantizar la obligación del Estado Colombiano de investigar y sancionar los crímenes contra los derechos humanos que se cometieron en el marco del conflicto armado colombiano, la Fiscalía General de la Nación priorizó la investigación de conductas delictivas que tuvieran mayor incidencia en el conflicto armado, entre las que se encuentra la violencia basada en género, por lo cual, se conformó al interior de la Dirección de Justicia Transicional un grupo especial de trabajo para que adelantara de forma priorizada la investigación y documentación de la totalidad de los hechos de violencia basada en género atribuibles a estructuras armadas paramilitares y subversivas.

Adicionalmente, en diciembre de 2023 se creó el Grupo de Tareas Especiales para la investigación y Judicialización de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, el cual se encarga de promover el desarrollo de investigaciones estructurales, analíticas y estratégicas, teniendo en cuenta, entre otros factores, la perspectiva de género, un enfoque territorial y el contexto en el que se desarrollan los hechos y la afectación a las víctimas.

Otros ejemplos pertinentes de estrategias implementadas a nivel nacional para la plena aplicación del Estatuto fueron incluidos en las respuestas al Cuestionario detallado.

iii) las necesidades de asistencia técnica y de otra índole y los programas de prestación de esa asistencia;

En virtud de las dificultades de implementación expuestas, en particular, sería deseable que la Corte brindara asistencia técnica dirigida a capacitar a los operadores judiciales colombianos en la aplicación del Estatuto y la armonización de sus disposiciones con la realidad y la normatividad internas.

Una oportunidad podría ser a través del envío de expertos, financiados por la Corte, para que capaciten a los formadores de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, o mediante invitación a Magistrados de las Altas Cortes nacionales a formarse en talleres sobre el tema. Lo propio podría presentarse con funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y la Jurisdicción Especial para la Paz.

La asistencia técnica de la Corte Penal Internacional podría ser provechosa para fortalecer la aplicación de las disposiciones del Estatuto de Roma en Colombia, tanto a nivel legal, como a nivel operativo. En particular, se proponen los siguientes ejes de asistencia:

- Capacitación y formación: recibir capacitación y formación especializada a los funcionarios encargados de investigar y procesar crímenes internacionales, específicamente sobre el Estatuto de Roma, procedimientos judiciales, recolección de pruebas y estándares internacionales.
- Protección de víctimas y testigos: fortalecer la seguridad y protección de las víctimas y testigos que colaboran en los procesos judiciales, con el fin de asegurar su participación activa en las investigaciones y evitar represalias.
- Promoción de la justicia transicional: desarrollar de manera conjunta programas de reparación.
- Acceso a recursos tecnológicos que contribuyan al uso de las nuevas tecnologías en favor



de las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

- Intercambio de buenas prácticas con otros Estados en materia de implementación del Estatuto de Roma y cooperación con la Corte Penal Internacional.

Igualmente, se considera pertinente contar con el acompañamiento de la Corte o de la Oficina del Fiscal, en relación con la forma y el procedimiento de aprobación nacional y ratificación de las diferentes enmiendas al Estatuto, así como de su entrada en vigor.

iv) las manifestaciones y actividades previstas;

Respuesta:

v) ejemplos de leyes de aplicación del Estatuto de Roma;

- Ley 599 del 24 de Julio de 2000 *"Por la cual se expide el Código Penal"* y se incorporan a la normativa interna los crímenes contenidos en el Estatuto.
- Acto Legislativo del 27 de diciembre de 2001 *"Por medio del cual se adiciona el artículo 93 de la Constitución"*, en el cual se establece que el Estado Colombiano podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución.
- Ley 742 del 5 de junio de 2002 *"Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998)"*, y se incorpora al ordenamiento jurídico interno.
- Ley 1719 del 18 de junio de 2014 *"Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones"*¹⁹

vi) acuerdos de cooperación bilateral entre la Corte y los Estados Partes;

- *«Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional en el marco de la "Política de Complementariedad y Cooperación de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional"»* suscrito en Bogotá el 26 de abril de 2024. Este instrumento comporta la naturaleza jurídica de Acuerdo de Procedimiento Simplificado.

Este Acuerdo tiene como propósito fortalecer la cooperación, el diálogo, el intercambio de experiencias y la creación de capacidades entre el sistema judicial y los organismos de control en Colombia, y la Oficina del Fiscal (OTP por sus siglas en inglés), con miras a facilitar la implementación del Acuerdo de Cooperación de 2021, el Plan de Trabajo Conjunto de 2023, y del Plan de Trabajo Conjunto OTP-JEP en línea con la *"Política de Complementariedad y Cooperación de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional"*.

¹⁹ https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1687214#ver_1687218



- "Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la ejecución de penas impuestas por la Corte Penal Internacional", suscrito el 17 de mayo de 2001. Este instrumento entró en vigor el 29 de noviembre de 2021.

Este Acuerdo regula las cuestiones relacionadas con la ejecución de las penas impuestas por la Corte en establecimientos penitenciarios suministrados por Colombia o que surjan en relación con dicha ejecución.

vii) soluciones a los problemas constitucionales derivados de la ratificación; y

La Corte Constitucional en Sentencia C-578 del 30 de julio de 2002, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, señaló que²⁰ "(...) *En efecto, aun cuando los principios de respeto a la dignidad humana y de garantía al goce efectivo de los derechos así como el derecho a acceder a la justicia, presentes en la Constitución de 1991, resultan compatibles con los fines que promueve la creación de la Corte Penal Internacional y, además, las disposiciones procedimentales del Estatuto de Roma se basan en su mayoría en los estándares de derecho internacional existentes en materia de procedimiento penal incluidos en tratados internacionales de los que hace parte Colombia, o en resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el constituyente derivado consideró que algunas de las disposiciones del Estatuto podían resultar ajenas a la tradición jurídica nacional y a ciertos principios de estirpe constitucional. En particular se interesó por las normas que establecen la posibilidad de imponer la reclusión perpetua como pena, la imprescriptibilidad de las acciones derivadas de la comisión de hechos punibles sancionados en el Estatuto, así como la inmutabilidad de las decisiones judiciales internas. Por esta razón, convino en establecer una adición al artículo 93 de la Carta Política, para facilitar el proceso de ratificación del Tratado de Roma, única y exclusivamente para efectos de la aplicación del Estatuto de la Corte Penal Internacional...*".

[...]

Esta reforma constitucional –que entró en vigor el 27 de diciembre de 2001– contiene cuatro decisiones fundamentales del constituyente derivado. Las dos primeras son de orden competencial. La primera consiste en una autorización al "Estado colombiano" para 'reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional' y para hacerlo exactamente en los 'términos previstos en el Estatuto de Roma'. La segunda es una facultad al Estado para 'ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución'. Las otras dos son de naturaleza material. La primera permite 'la admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución'. La segunda limita los alcances de dicho tratamiento diferente, al señalar que éste 'tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada' en el Estatuto de Roma.

[...]

La Corte también subraya que el acto legislativo citado no deroga ni sustituye a la Constitución sino que se incorpora a ella, bajo la técnica de la adición de un artículo constitucional, el 93 de la Carta. Esta adición empieza diciendo que *'el Estado colombiano*

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-578/02

puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional ya que el propósito final del acto legislativo no fue incorporar directamente el tratado a la Constitución ni hacer imperativa su ratificación.

viii) puntos nacionales de contacto para cuestiones relacionadas con la promoción de la ratificación y la plena aplicación.

Sergio Andrés Díaz Rodríguez
Sergio.Diaz@cancilleria.gov.co
Coordinador
Grupo Interno de Trabajo de Tratados
Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales