

# ¿Todos los caminos conducen a La Haya? Reflexiones de política criminal tras 17 años de examen preliminar en Colombia

Do All Roads Lead to The Hague? Reflections  
about Criminal Policy after 17 Years of Preliminary  
Examinations in Colombia

Todos os caminhos levam a Haia? Reflexões  
sobre a política criminal após 17 anos de exame  
preliminar na Colômbia

Damaris Eliana Martínez Acosta\*

Fecha de recepción: 8 de abril de 2022

Fecha de aprobación: 5 de julio de 2022

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.11905>

Para citar este artículo: Martínez Acosta, D. E. (2022). ¿Todos los caminos conducen a La Haya? Reflexiones de política criminal tras 17 años de examen preliminar en Colombia. *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP)*, 10, 1-27. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.11905>

## Resumen

Este ensayo constituye un diagnóstico de la decisión adoptada por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (FCPI) de cerrar el examen preliminar más extenso de su historia (17 años). Presenta las consideraciones planteadas sobre la política criminal de este organismo y las repercusiones y expectativas de su decisión en el contexto colombiano. Para ello, se parte de la caracterización del examen preliminar adelantado durante 17 años por la FCPI; luego, se valora la incidencia de su cierre, y, finalmente, se estudian las condiciones en el siglo XXI de los derechos humanos en Colombia de cara al papel de la FCPI. Los resultados del diagnóstico permiten considerar como un acierto el cierre del examen preliminar dado que la complementariedad positiva, parámetro definido para regir las relaciones futuras entre la

---

\* Abogada de la Universidad La Gran Colombia. Magíster en derechos humanos y democratización de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: amis\_dema@hotmail.com  
Agradezco al jurado del XI Certamen de Ensayos Blattmann, Odio Benito y Steiner por haberle otorgado el tercer lugar a este trabajo y a los evaluadores del ANIDIP por sus observaciones y sugerencias.

FCPI y Colombia, ya se aplicaba. Por esta razón, los efectos de la decisión son más políticos que prácticos en Colombia, en tanto para la FCPI dan cumplimiento a los estándares de funcionamiento que reclaman sus procedimientos. Sin embargo, no se descarta que las causas determinantes de su activación en lo venidero deriven de la comisión y el nivel de impunidad de los crímenes luego de la firma del Acuerdo Final de Paz.

**Palabras clave:** Fiscalía de la Corte Penal Internacional; cierre del examen preliminar; política criminal; complementariedad positiva; Colombia.

## **Abstract**

This essay presents the diagnosis of the decision adopted by the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court (PICC) to close the most extensive preliminary examination in its history. Thus, it presents the PICC's considerations about criminal policy and the repercussions and expectations of such determination according to the Colombian context. To do this, the text presents the characterization of the preliminary examination that took place for 17 years in Colombia. Then, it shows the assessment of the incidence of its closure. Finally, it studies the current conditions of human rights in Colombia and the institutional capacity to face the role of the PICC. In this way, the closing of the preliminary examination is considered a success, given that positive complementarity (PC), a defined parameter to rule future relations between the PICC and Colombia, was already applied. For this reason, this decision's effects are more political than practical; for the PICC, PC complies with its procedures' operating standards. However, it is not ruled out that the determining causes of its activation in the future derive from the commission and the level of impunity of the crimes committed after the Final Peace Agreement signature.

**Keywords:** Prosecutor of the International Criminal Court; preliminary examination; criminal policy; positive complementary; Colombia.

## **Resumo**

Este ensaio constitui um diagnóstico em torno da decisão adotada pela Promotoria do Tribunal Penal Internacional de encerrar o mais extenso exame preliminar de sua história. Assim, levanta considerações sobre a política criminal deste órgão e as repercussões e expectativas de tal determinação no contexto colombiano. Para isso, parte por caracterizar o exame preliminar levado a cabo por 17 anos; em seguida, avaliar a incidência de seu fechamento; e, finalmente, estudar as condições atuais da situação dos direitos humanos na Colômbia em função do papel da Promotoria

da Corte. Desta forma, o encerramento do exame preliminar é considerado um sucesso, uma vez que já foi aplicada a complementaridade positiva, parâmetro definido para reger as futuras relações entre a Promotoria da Corte e a Colômbia; é por isso que os efeitos desta decisão são mais políticos do que práticos na Colômbia, enquanto para a Promotoria eles cumprem os padrões operacionais exigidos por seus procedimentos. No entanto, não se exclui que as causas determinantes de sua ativação no futuro decorram do cometimento e do grau de impunidade dos crimes cometidos após a assinatura do Acordo Final de Paz.

**Palavras-chave:** promotoria do Tribunal Penal Internacional; encerramento do exame preliminar; política criminal; complementaridade positiva; Colômbia.

## Introducción

El Estatuto de Roma (ER), instrumento creador de la Corte Penal Internacional (CPI) con el fin de investigar, juzgar y sancionar los más graves crímenes que conmueven la conciencia de la humanidad, fue ratificado por Colombia el 5 de agosto de 2002. Esto permitió que, a raíz de las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) durante el conflicto armado interno de más de medio siglo, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (FCPI), desde junio de 2004 hasta octubre de 2021, mantuviera abierto un examen preliminar (EP) por la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad (CLH) y crímenes de guerra (CRG) en territorio colombiano desde el primero de noviembre de 2002 y 2009, respectivamente, hasta por lo menos el 2012.

A lo largo de los 17 años que estuvo abierto el EP, la FCPI tuvo la posibilidad de reflexionar y replantear su papel en esta etapa del procedimiento y reconoció en diversas oportunidades las peculiaridades del contexto colombiano en la medida en que a la par que se encontraba vigente el EP concurría el desarrollo de un conflicto armado y diálogos tendientes a su terminación: primero, con los grupos paramilitares, y después con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), mientras otras estructuras ilegales se constituían o fortalecían.

De esta manera, tanto la Ley 975/05, Ley de Justicia y Paz, y el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo Final de Paz), como procedimientos e instituciones de justicia transicional, hicieron parte fundamental de las valoraciones del EP. Del segundo esfuerzo del Estado colombiano surgieron el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) —entidades no jurisdiccionales—, y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), a la que se le encargó la labor de administrar justicia a los más graves crímenes cometidos en el marco del conflicto armado, dentro de los que se cuentan los eventos de interés identificados por la FCPI.

En virtud de este contexto, la FCPI, regida por el criterio de complementariedad en su faceta positiva, propendió desde el EP estaba en curso por apostarle a las acciones nacionales tendientes a otorgar justicia a estos graves crímenes. Fueron los resultados del análisis a partir de este enfoque los que llevaron a que el fiscal Karim Khan procediera el 28 de octubre de 2021 a cerrar el EP, no sin antes suscribir con el gobierno colombiano un acuerdo de cooperación sustentado en la

complementariedad positiva (CP). En dicho acuerdo el fiscal fue enfático en señalar que cualquier cambio en las circunstancias que motivaron el cierre del EP puede dar lugar a reconsiderar dicha decisión.

Así las cosas, poner fin a un EP de más de un quindenio obedeció tanto a respaldar el accionar de la JEP frente a las posibles conductas de competencia de la CPI como a acoger criterios más apropiados y convenientes entre los recursos limitados de la FCPI y el cumplimiento del mandato que le fue conferido por el ER. Por esta razón, se considera un acierto el cierre del EP en la medida en que la CP ya se aplicaba en Colombia mientras el EP estaba vigente, es decir, las acciones de seguimiento y acompañamiento por parte de la FCPI, ahora garantizadas por el acuerdo de cooperación, obedecían a las mismas que ya desplegaba y que no implicaban necesariamente un agotamiento del EP para dar continuidad a la apertura de una investigación formal ante la CPI. De hecho, el escenario más preocupante para materializar dicha situación se prevé que surja de la continuidad de los crímenes competencia de la CPI en el periodo postfirma del Acuerdo Final de Paz y del cuestionable tratamiento a nivel de investigación, juzgamiento y sanción por parte de la justicia ordinaria (JO).

Este artículo reflexiona sobre la decisión adoptada por la FCPI de cerrar el EP más extenso tanto en términos de su política criminal como de cuestiones prácticas en el contexto colombiano. El documento está dividido en tres partes. En el primer apartado: “Los giros de la complementariedad positiva” se caracteriza el EP adelantado por la FCPI en Colombia durante 17 años por la presunta comisión de CLH y CRG. En el segundo apartado: “La JEP con todo el peso sobre sus hombros”, se precisan los efectos y expectativas del acuerdo de cooperación suscrito entre la FCPI y el Gobierno colombiano una vez cerrado el EP. Por último, en el apartado: “Justicia ordinaria: el perpetuo talón de Aquiles”, se presenta el análisis en relación con la repercusión de los crímenes cometidos luego de la firma del Acuerdo Final de Paz que no son competencia de la justicia transicional sino de la JO a partir de las obligaciones del Estado colombiano a luz del ER.

## 1. Los giros de la complementariedad positiva

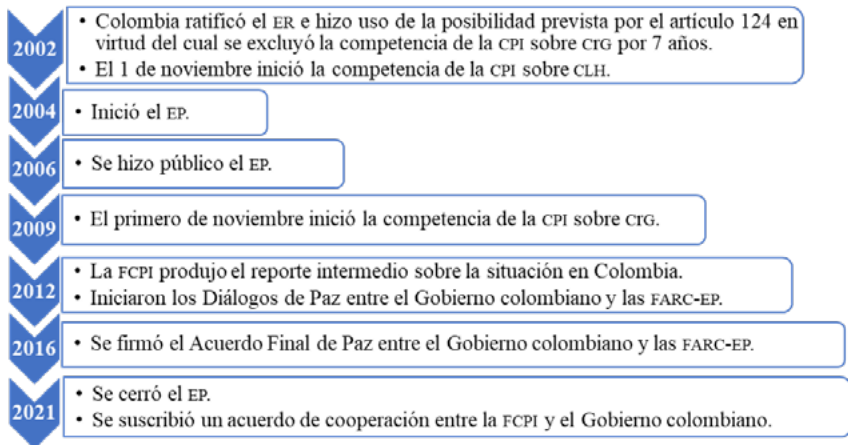
La FCPI constituye junto con los Estados Parte del ER y el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) uno de los órganos que puede activar la competencia de la CPI una vez satisfechos los requisitos del EP, el cual corresponde a un análisis de la información disponible sobre la comisión de crímenes competencia de la CPI con el fin de verificar el cumplimiento del estándar de prueba requerido para esta fase: *fundamento razonable para creer*, para acudir

a instancias de una Sala de Cuestiones Preliminares a solicitar la apertura de una investigación (ER, arts. 13, 15 y 53).

Para adelantar dicha labor, la FCPI ha definido las siguientes fases a agotar dentro de un EP: (i) una revisión inicial de toda la información allegada sobre la comisión de presuntos crímenes con el fin de verificar su procedibilidad a la luz de los criterios del ER y contrastarla y corroborarla con otras fuentes; (ii) la competencia: se analizan los factores temporales, territoriales, personales y materiales alrededor de los presuntos crímenes competencia de la CPI; (iii) la admisibilidad: evaluación de la complementariedad, es decir, el estudio de los procedimientos internos para los potenciales casos de interés de la CPI y la gravedad de estos (FCPI, 2013), y (iv) el interés de la justicia: valoración de los puntos relevantes: la gravedad de los crímenes, los intereses de las víctimas, las circunstancias de los acusados y los procesos de paz y otros mecanismos de justicia para concluir si se abre o no una investigación (FCPI, 2007b).<sup>1</sup>

El caso colombiano, caracterizado por un conflicto armado interno en medio del cual se perpetraron los más graves crímenes que conmueven la conciencia de la humanidad por parte de diversos actores en contra de campesinos, indígenas, afrodescendientes, personas en situación de discapacidad, comunidad LGBTI, mujeres, niños y niñas, y población civil en general fue objeto de EP por la FCPI entre junio de 2004 y octubre de 2021.

Figura 1. Línea de tiempo del examen preliminar en Colombia



<sup>1</sup> Es importante señalar que el informe final del grupo de expertos independientes para la CPI y el ER recomendaron revisar este enfoque independiente por fases para optimizar el procedimiento del EP (Grupo de Expertos Independientes, 2020, p. 231).

La FCPI precisó en su *Informe intermedio sobre la situación en Colombia* (2012) la existencia de motivos razonables para creer que por lo menos hasta ese momento se habían perpetrado CLH y CRG desde el primero de noviembre de 2002 y desde el primero de noviembre de 2009, respectivamente. De tal forma, las actuaciones judiciales relacionadas con el desplazamiento forzado; las ejecuciones extrajudiciales presentadas como bajas legítimas en combate “falsos positivos” —dentro de las cuales identificaron como potenciales casos de competencia de la CPI los hechos perpetrados por la Primera, Segunda, Cuarta, Quinta y Séptima División del Ejército Nacional entre 2002 y 2009, en por lo menos 9 de los 32 departamentos de Colombia aproximadamente— (FCPI, 2017b, párr. 132); los crímenes sexuales y basados en género;<sup>2</sup> la promoción y expansión de grupos paramilitares, y el seguimiento al Marco Jurídico para la Paz fueron los puntos sobre los cuales la FCPI centró su atención.

Así las cosas, el EP en Colombia ubicó la mayor parte de su vigencia en la fase 3 concerniente a la admisibilidad. El criterio de gravedad estudiado en esta etapa se encontraba satisfecho en virtud de la escala, la naturaleza, la forma de comisión de los crímenes y el impacto por ellos generado. El criterio de complementariedad jugó un factor clave tanto para mantener un EP abierto durante tantos años, como para proceder a cerrarlo después.

La complementariedad, de acuerdo con Olásolo (2009, p. 46), se refiere a un sistema de soberanía compartida entre la CPI y las jurisdicciones nacionales en el que la CPI solamente puede actuar, como lo menciona Ambos (2010, p. 2), frente a la inactividad total, la falta de voluntad o la incapacidad del Estado para investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los crímenes. Durante el tiempo que se mantuvo abierto el EP en Colombia, la FCPI pudo reunir información para concluir con firmeza, el 28 de octubre de 2021, lo que ya se avizoraba en sus informes de actividades previos, es decir, que Colombia era capaz y estaba dispuesta a resolver los crímenes cometidos en su territorio. De esta forma lo expresó el Fiscal de la CPI:

Al término de una evaluación exhaustiva, consta al Fiscal que la complementariedad funciona hoy en Colombia. Debe encomiarse al Gobierno de Colombia, así como a los tribunales ordinarios, los tribunales de la Ley de Justicia y Paz, la JEP, la sociedad civil y al

2 La mención a los *crímenes sexuales y de género* se evidencia en estos términos por parte de la FCPI a partir del informe de actividades del año 2014. En los informes previos solamente se hacía referencia a la violencia sexual. Esta cuestión es relevante por el valor que ha adquirido la aplicación del enfoque de género y con este la conciencia de que si bien la violencia sexual es una de las conductas más recurrentes en medio de los conflictos, existen otras prácticas de subordinación con impactos diferenciados y exacerbados para mujeres, niñas y personas con identidades de género u orientaciones sexuales diversas.

pueblo de Colombia, por su resiliencia y determinación a efectos de exigir justicia y rendición de cuentas en su búsqueda de paz. A raíz de los avances registrados, la Fiscalía ha determinado que las autoridades nacionales de Colombia no se han mostrado inactivas, ni han tenido falta de voluntad ni de capacidad para investigar y enjuiciar genuinamente los crímenes que entran en el ámbito del ER (FCPI, 2021b).

A esta manifestación, la lectura en términos de política criminal que se le había conferido obedecía a un tratamiento bajo estándares de CP como ya lo había evidenciado la FCPI desde el informe de actividades de 2011:

The Office will continue to examine the situation and national proceedings in Colombia. In this context, in accordance with its positive approach to complementarity, the Office has welcomed the current efforts of the Colombian Government at seeking further international support for the national proceedings and at promoting cooperation, as explained by the Colombian President, Mr. Juan Manuel Santos, during the ninth session of Assembly of States Parties in December 2010 (párr. 85).

La CP se entiende como el papel de la FCPI a partir del fomento de procedimientos nacionales auténticos, la facilitación de redes nacionales e internacionales y la participación en un sistema de cooperación internacional (FCPI, 2006). Olásolo (2012) señala frente a la CP la asistencia por parte de la FCPI a las autoridades nacionales con el objetivo de que sean estas quienes cumplan con el deber encomendado por el ER frente a los crímenes cometidos, diferenciándola de la *complementariedad cooperativa*, que implica intervenciones más decididas en tales procedimientos nacionales con el fin de llevar a cabo investigaciones, juzgamientos y sanciones sólidas (p. 89). De esta forma, la FCPI había propendido —con el ER abierto— por respetar la soberanía colombiana, máxime cuando se aunaron esfuerzos para lograr una salida negociada al conflicto con la guerrilla más antigua de Latinoamérica, sin perjuicio del acompañamiento, apoyo y aliento que le brindó durante esta etapa en particular.

De la misma forma, fue la CP la respuesta que halló la FCPI, en cabeza de Karim Khan, para cerrar el ER en Colombia y sostener que ello no constituía óbice alguno para que se mantuviera su respaldo, cooperación, visitas anuales y relaciones bilaterales.



Vargas (2021a) afirma al respecto:

They show that a “positive approach to complementarity”, which is flexible and context-specific, may lead to the adoption of transitional justice mechanisms that —despite being empowered to impose non-carceral penalties— could constitute “investigations” within the meaning of Article 17(1)(a) Statue of Rome. Ultimately, this means that the Office of the Prosecutor could help states satisfy the “traditional” complementarity test through open and creative dialogue at the preliminary examination stage.

Es preciso tener presente que el cierre del EP en Colombia también obedeció, en gran medida, a dar cumplimiento al objetivo estratégico de planeación de la FCPI 2019-2021: “to increase the speed, efficiency and effectiveness of preliminary examinations, investigations, and prosecutions”, tendiente a optimizar los procedimientos para propender por mayor rapidez y eficiencia en los mismos. Particularmente, en cuanto concierne a los exámenes preliminares, la FCPI se fijó como propósito diseñar las herramientas y los estándares necesarios para considerar el cierre de estos con base en los recursos limitados con los que cuenta para llevarlos a cabo y la aparición constante de nuevas situaciones que merecen una valoración.

Estas consideraciones, a su vez, son producto de las preocupaciones y recomendaciones que recogió el Grupo de Expertos Independientes de la CPI y del ER (2020) para mejorar su funcionamiento, eficiencia y eficacia, específicamente, frente a la inquietud por la aplicación de la CP durante un EP manifestaron:

Positive complementarity activities should not delay the opening of an investigation or closure of a [preliminary examination] PE. The OTP should consider positive complementarity in the context of the strategy for the situations at all stages of proceedings, and not restricted to PES. The OTP should consider whether positive complementarity activities would be more appropriate after an investigation is authorised (Grupo de Expertos Independientes, 2020, p. 237).

La cuestión sobre la cual resulta relevante centrar el primer hallazgo corresponde a cómo los esfuerzos nacionales colombianos por adelantar las investigaciones, juzgamientos y sanciones de los responsables de CLH y CRG recibió por parte de la FCPI la misma reacción: CP, con la profunda diferencia en torno a las consideraciones acerca del EP, en un primer momento, mantenerlo abierto por 17 años en tanto

se verificaban los procedimientos nacionales y, posteriormente, proceder a su cierre con el compromiso de acompañamiento y seguimiento que seguirá realizando la FCPI. La determinación actual de finalizar el EP en Colombia no solo privilegia la soberanía nacional de llevar adelante los procedimientos judiciales internos sino la eficiencia de las acciones de la FCPI.

## 2. La JEP con todo el peso sobre sus hombros

La FCPI al cerrar el EP en Colombia solamente indicó que el principio de CP funcionaba en el país; sin embargo, no presentó los argumentos en términos del artículo 53 del ER de tal decisión. Aun así, se tiene que el literal (b) del numeral 2 del mencionado artículo prevé, como uno de los motivos que puede tener la FCPI para concluir que no hay fundamento suficiente para proceder con el enjuiciamiento, que “la causa es inadmisibles de conformidad con el artículo 17”. Por su parte, el artículo 17 del ER consagra como cuestiones de admisibilidad a tener en cuenta la disposición (procedimientos disfrazados de legitimidad para sustraer a los responsables de la justicia, demoras injustificadas y ausencia de independencia e imparcialidad) y la capacidad (colapso total o sustancial de la administración de justicia o carecer de ella) de los Estados para adelantar las investigaciones, juzgamientos y sanciones de los crímenes competencia de la CPI. Fue el análisis de estos criterios aplicados al contexto nacional colombiano los que llevaron a la FCPI a concluir que el Estado colombiano contaba con las condiciones para satisfacer los requerimientos del ER.

De acuerdo con el *Reporte intermedio del EP en Colombia* (FCPI, 2012) las conductas de interés se circunscribían a los CLH y CRG cometidos desde la entrada en vigor del ER para cada una de tales conductas hasta tal fecha. Por ende, los esfuerzos en materia de justicia transicional, dentro de los que se destaca la Ley 975/05 “Justicia y Paz”<sup>3</sup> y la JEP,<sup>4</sup> fueron objeto de un análisis preponderante por parte de la FCPI. Por ello, durante toda la vigencia del EP tomar la determinación de abrir una investigación en Colombia fue innecesario (Ardila & Behar, 2017, p. 104), particularmente la instancia judicial nacida del Acuerdo Final de Paz marcó un factor decisivo para el cierre del EP como lo sostuvo Guariglia (2021):

3 Legislación fruto del proceso de negociación, desmovilización y reinserción con estructuras paramilitares que tenía por objeto personal a quienes se hubieren desmovilizado de forma individual o colectiva y pudieran ser considerados responsables de hechos delictivos cometidos durante su permanencia en tales grupos armados antes del 25 de julio de 2005.

4 Instancia judicial del SIVJRNR tendiente a administrar justicia transicional para aquellos delitos más graves y representativos cometidos en el marco del conflicto armado antes del primero de diciembre de 2016 por excombatientes de las FARC-EP, miembros de la Fuerza Pública, otros agentes del Estado y terceros civiles (estos dos últimos acudirán de manera voluntaria).

La JEP era lo último en términos de medición de informes nacionales. Si la JEP avanzaba el EP iba inexorablemente a moverse hacia el cierre. Si la JEP fracasaba ya fuera por motivos internos o extrínsecos la única solución posible era la apertura de una investigación. La JEP era el último eslabón en la cadena. De algún modo el partido sobre la admisibilidad en Colombia se jugaba en la JEP. La acción de la JEP le dio la información a la FCPI para decir que por lo menos por ahora es un esfuerzo nacional comprensivo, robusto, legítimo, hecho de buena fe y que es capaz de producir justicia en Colombia.

En el mismo sentido Cifuentes (2022) planteó:

Hoy en día Colombia, que es el primer país que después de la entrada en vigencia del ER ha emprendido un proceso de justicia transicional, es el fiel reflejo de cuáles son esos límites entre lo que podría disponer un ejercicio de soberanía y la existencia de unos principios y unos límites internacionales claramente definidos.

Se tiene que el accionar de la JEP, como la más reciente propuesta de justicia nacida de un proceso de diálogo con la guerrilla de las FARC-EP, constituyó el impedimento para la entrada de la CPI al país. Si bien se valoraron los avances tenidos por la JO y otros procesos de justicia transicional, las razones más potentes para llegar a la conclusión de que no se configuraba ninguna de las causales previstas por el artículo 17 del ER para proceder con una investigación formalmente provinieron de la JEP.

Una vez adoptada la decisión de dar por concluido el EP en Colombia, la FCPI propuso la suscripción de un acuerdo de cooperación con el Gobierno. Este acuerdo, que constituye un documento único hasta la fecha, reafirma: (i) las obligaciones que ya tiene Colombia con los fines que persigue el ER; (ii) las actividades enmarcadas por la CP que regirán la relación bilateral en el futuro (y que ya se realizaban con el EP abierto); (iii) la posibilidad de reabrir el EP de llegar a variar las circunstancias, y (iv) el rango constitucional del Acuerdo Final de Paz. De igual forma, implícitamente, este acuerdo de cooperación comprende un respaldo de tipo político para las reacciones que suscitaría el cierre del EP. Cuestión no menor en un contexto como el colombiano que, si bien está inmerso en un proceso de justicia transicional, no deja de caracterizarse por la polarización.

No obstante, pese a que el acuerdo de cooperación puede ser visto como el inicio de una nueva etapa de relación y observación entre Colombia y la FCPI (Ambos, 2021), enmarcada por la cooperación internacional, en donde la segunda mantendría un

rol de monitoreo con un carácter más discreto que cuando el EP estaba abierto (Guariglia, 2021), el cierre del EP trajo y traerá más consecuencias de tipo político que práctico.

El EP en Colombia permaneció por lo menos 10 de los 17 años que se mantuvo abierto regido por la CP, una vez cerrado, el pacto es que continúe siendo la CP la que marque el rumbo de este nuevo escenario de relacionamiento entre la FCPI y Colombia. Será el seguimiento a los procedimientos de los macrocasos abiertos por la JEP<sup>5</sup> y el cumplimiento efectivo de las sanciones que imponga este tribunal lo que determinará el curso que tomará este capítulo, que no dista del sentido de las labores que ya adelantaba la FCPI con el EP abierto.

Por esta razón, mantener la idea de que la FCPI debía preservar el seguimiento sobre el futuro de los esfuerzos nacionales por cumplir con el EP abierto en Colombia hasta que los mismos llegaran a su culminación era un desatino. Primero, la FCPI no perderá de vista la situación en Colombia en tanto su seguimiento y veeduría está garantizado por el acuerdo de cooperación suscrito. Segundo, si durante 17 años el Estado colombiano ha tenido altas y bajas en sus progresos judiciales pese a estar incurso en un EP, ahora que la FCPI ha decantado criterios se avizora más factible que, de variar las circunstancias, propenda por llevar la situación de Colombia ante la CPI. Tercero, como lo ha reconocido la FCPI en diversas oportunidades, el escenario de justicia transicional colombiano es particular, sin precedentes y se encuentra en un punto sensible dado que cualquier determinación a su alrededor le impacta trascendentalmente. Al sopesar este punto con la optimización, la eficiencia y la eficacia de los reducidos recursos de la FCPI para cumplir con sus labores, resultaba mucho más prudente priorizar los procesos de rendición de cuentas internos con el cierre del EP. Sobre el particular, Vargas (2021b) expresó:

Si bien la suscripción de dicho acuerdo ofrece cierto grado de estabilidad a las medidas nacionales de persecución de crímenes bajo el ER y reafirma el interés de la Fiscalía de la CPI en continuar su rol de

5 Caso 01: Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP. Caso 02: Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño). Caso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado. Caso 04: Situación territorial de la región de Urabá. Caso 05: Situación territorial en el norte del Cauca y Sur del Valle del Cauca. Caso 06: Victimización de miembros de la Unión Patriótica. Caso 07: Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado. Asimismo, la JEP (2022a) indicó que durante el 2022 tenía prevista la apertura de 3 nuevos macrocasos: (i) daños a pueblos étnicos, (ii) paramilitarismo, terceros y agentes del Estado y (iii) caso sombrilla de las FARC-EP que abarcaría lo relacionado con medios y métodos de guerra ilícitos, control territorial y social y crímenes no amnistiables cometidos por estructuras urbanas. También se trabaja en la apertura de un macrocaso sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio y discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado (JEP, 2022b).

veeduría de la complementariedad en Colombia, se considera poco probable que la Fiscalía de la CPI decida solicitar la apertura de una investigación de oficio en Colombia. De hecho, el cierre mismo de la situación indica una preferencia por dejar la adjudicación de los crímenes identificados en 2012 en manos de las autoridades nacionales (p. 90).

Sin embargo, nada de lo anterior constituye un desconocimiento a la persistencia de ciertas cuestiones problemáticas en relación con la investigación, el juzgamiento y la sanción a nivel interno de las conductas y los casos potenciales de interés de la FCPI como el tratamiento superfluo de la violencia sexual y basada en género en los macrocasos abiertos hasta el 2022 por la JEP; la carencia de avances en la JO respecto de las compulsas de copias de terceros vinculados al conflicto armado (Coalición por la CPI, 2020), y la ausencia de criterios claros para la priorización de regiones, periodos temporales y estructuras de la Fuerza Pública y la metodología de “abajo hacia arriba” prevista para investigar la cadena de responsables en el Caso 03 sobre “falsos positivos” (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). De estas cuestiones dependerá que la decisión de la FCPI respecto al cierre del EP se mantenga o, por el contrario, dé lugar a su reapertura en relación con los CLH y CRG identificados entre el primero de noviembre de 2002 y el primero de noviembre de 2009, respectivamente, y el 2012.

De otro lado, se considera como un yerro la ausencia de relación cercana de la FCPI con la sociedad civil organizada y las víctimas en medio de lo que implicó el cierre del EP y la suscripción del acuerdo de cooperación (Ospina, 2021). Estos sujetos son unos de los actores de mayor relevancia en el engranaje que implican los procedimientos ante la CPI que, para el caso colombiano, estuvieron durante los 17 años de EP —e incluso previamente— atentos, vigilantes y participativos.<sup>6</sup> De hecho, la desconexión entre la FCPI y las organizaciones ha llevado a que estas hayan acudido ante la CPI a solicitar que la decisión adoptada por el fiscal Karim Khan se revoque, o subsidiariamente, se justifique debidamente (FIDH, 2022).

Una expectativa importante que queda para el escenario de CP de la FCPI con el EP concluido en Colombia es la trascendencia que deben tener la sociedad civil y las víctimas, ya sea para contrastar y constatar la información institucional en los términos del acuerdo de cooperación o para recibir y analizar la información que

6 Durante los últimos meses del periodo de la fiscal Fatou Bensouda fueron llamados a presentar propuestas sobre los puntos de referencia e indicadores relevantes que podrían guiar la evaluación para llegar a una determinación acerca del EP en Colombia (FCPI, 2021a), consideraciones sobre las cuales el fiscal Karim Khan no se pronunció el 28 de octubre de 2021 en el cierre del EP.

estos aporten en relación con otras violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH cometidas fuera del periodo que abarcó el EP entre 2004 y 2021.

Se dilucidan dos reflexiones específicas sobre este punto. La primera que los avances de la JEP fueron el motivo primordial por el cual la FCPI procedió con el cierre del EP en Colombia, en la medida que estos constituían una barrera significativa para superar los estándares de apertura de una investigación en instancias de una Sala de Cuestiones Preliminares, por lo menos, en ese momento. La segunda, dada la lógica del porvenir de las relaciones entre Colombia y la FCPI se regirá bajo la CB, como ya sucedía con el EP abierto, no se justificaba —especialmente en términos prácticos— proseguir con este.

### 3. Justicia ordinaria: el perpetuo talón de Aquiles

Pese a que el ER dispone que los más graves crímenes son una amenaza para la paz, que la Constitución Política de Colombia prevé que la paz es un derecho y un deber (art. 22) y que el resultado de las negociaciones con las FARC-EP propende por consolidar una “paz estable y duradera”, tal aspiración es aún un desafío de grandes proporciones. Transcurridos más de 5 años desde la firma del Acuerdo Final de Paz el panorama es inquietante: con corte al 30 de junio de 2022 han sido asesinados 1320 líderes y lideresas sociales (Indepaz, 2022a) y 320 excombatientes de las FARC-EP<sup>7</sup> (Indepaz, 2022b); así mismo, se han registrado 261 masacres solamente entre el 7 de agosto de 2018 y el 4 de junio de 2022 con un saldo de 1144 víctimas (Indepaz, 2022c).

De acuerdo con la línea argumentativa sostenida hasta ahora, que permitió afirmar que resultó conveniente el cierre del EP en Colombia, en atención a los factores que reclamaban alguna determinación al respecto y la responsabilidad que ahora recae, particularmente en la JEP, de mantener dicha decisión en relación con los crímenes previstos por la FCPI como de su interés, el tema que ahora se aborda se centra en la preocupación alrededor de la investigación, el juzgamiento y la sanción por parte de la JO<sup>8</sup> de las conductas cometidas luego del primero de diciembre de 2016 que no son del resorte de la JEP. Esto, en tanto se considera que la perpetuación de estos hechos y la impunidad sobre estos constituyen una ventana para que la FCPI abra un nuevo EP por las situaciones acaecidas en este periodo.

7 La Corte Constitucional (2022) declaró el estado de cosas inconstitucional en virtud del bajo cumplimiento de las garantías de seguridad para los firmantes del Acuerdo Final de Paz.

8 Por JO en materia penal se entienden la Fiscalía General de la Nación, como ente encargado de adelantar la acción penal (Constitución Política de 1991, art. 250), los juzgados, los tribunales y la Corte Suprema de Justicia (Ley 270/96, art. 11).

Sobre la situación actual de derechos humanos en el país se pronunció el presidente y magistrado de la JEP, Eduardo Cifuentes (2021):

La JEP está actuando en un momento complejo, en el que, si bien tiene la misión única de sancionar crímenes cometidos durante los últimos 50 años, antes del 1 de diciembre de 2016, estamos actuando en un contexto que no es de postconflicto pacífico. Hay muchas manifestaciones de violencia que repercuten y hacen difícil y hostilizan la actuación de esta nueva justicia transicional.

Aunque durante el tiempo que se mantuvo abierto el EP la FCPI evaluó las labores desplegadas por la JO, fueron los procedimientos de justicia transicional los que ocuparon mayoritariamente la atención de este organismo, cuyas acciones fueron decisivas para tomar determinaciones definitivas al respecto. Si la FCPI únicamente se hubiera concentrado en los avances de la JO a lo largo del EP no solo la decisión de cerrarlo no se habría tomado, sino que seguramente ya se habría abierto una investigación en Colombia por las serias dificultades para cumplir con los estándares internacionales de lucha contra la impunidad frente a crímenes contenidos en el ER.

A lo largo de los distintos informes rendidos por la FCPI en seguimiento a los avances frente al desplazamiento forzado, los “falsos positivos”, los crímenes sexuales y basados en género y la promoción y expansión de grupos paramilitares se identificaron los siguientes aprietos en la JO: (i) bajas cifras de condenas (FCPI, 2012, párrs. 213-214); (ii) no correspondencia de los niveles de actividad procesal y judicial con la escala de los fenómenos, las consecuencias de los crímenes y el número de víctimas (párr. 219); (iii) nulos logros en torno al esclarecimiento del contexto y las circunstancias en las que se cometieron los crímenes (párr. 220); (iv) limitada información disponible sobre medidas investigativas tangibles y concretas adoptadas por la Fiscalía General de la Nación (FGN) para investigar o enjuiciar a los máximos responsables (FCPI, 2017b, párr. 138), y (v) existencia de obstáculos para avanzar en las investigaciones provenientes de la ausencia de coordinación entre instituciones judiciales y administrativas, la falta de capacidad técnica suficiente y de conocimientos acerca de cómo investigar y enjuiciar este tipo de delitos, así como la falta de una base de datos de casos confiable (FCPI, 2015, párr. 41).

También se destaca la mención realizada por la exfiscal Fatou Bensouda en relación con la JO tras la visita efectuada a Colombia en septiembre de 2017: “tuve oportunidad de reunirme con el fiscal general y recalqué la importancia de recibir información concreta y específica sobre las medidas de investigación adoptadas en

relación con los posibles casos identificados por mi Fiscalía” (FCPI, 2017a). Con ello quedó expuesta la necesidad de recibir por parte de la FGN información precisa y tangible en relación con los crímenes de interés de la FCPI más allá de intenciones o compromisos genéricos al respecto (El Espectador, 2017).

Las problemáticas de la JO, ya avizoradas por la FCPI, también han sido recurrentemente manifestadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos en los que se ha condenado al Estado colombiano sintetizados en (i) la escasa participación de los familiares de las víctimas ya fuere como parte civil o testigos (*Caso Masacre de Mapiripán*, párr. 219); (ii) el conocimiento de los hechos se había realizado ante la justicia militar lo cual había comprometido claramente la independencia e imparcialidad del procedimiento legal; (iii) el incumplimiento al deber de investigar con debida diligencia y con la garantía del plazo razonable (*Caso Escué Zapata*, párrs. 98-111; *Caso Villamizar Durán*, párrs. 161-162; *Caso Yarce y otras*, párrs. 288-300); (iv) la incoherencia e insuficiencia del conjunto de las investigaciones realizadas para esclarecer los hechos pese a existir diversos procesos internos en curso (*Caso Manuel Cepeda Vargas*, párr. 122); (v) la inseguridad para las personas que participaron en el proceso; (vi) la falta de vinculación de las empresas privadas en la presunta afectación a los derechos de las víctimas; (vii) las investigaciones aisladas que no consideraban la naturaleza de CLH de los hechos (*Caso Operación Génesis*, párr. 374), y (viii) el retraso en las investigaciones, el juzgamiento y la condena de todos los responsables, así como en hacer efectivas las órdenes de captura, lo cual contribuyó a perpetuar los actos de violencia e intimidación contra testigos y fiscales vinculados al esclarecimiento de los hechos (*Caso Ituango*, párrs. 322-325), entre otras.

De acuerdo con Valencia et al. (2019), en el Índice Global de Impunidad “La Impunidad Subnacional en Colombia y sus Dimensiones” se encontrará lo siguiente en relación con la JO:

La impunidad es un fenómeno que se presenta en niveles elevados en Colombia, el 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto o muy alto de impunidad y solo el 9 % se encuentra en un nivel bajo. En Colombia, al ser un país unitario, la mayor responsabilidad de la presencia del fenómeno de la impunidad recae en las autoridades nacionales y no en las locales: la Policía Nacional, la FGN, el Poder Judicial a través de los tribunales y el sistema penitenciario, principalmente (p. 7).



Por su parte, Le Clercq y Rodríguez (2020), en el Índice Global de Impunidad “Escalas de Impunidad en el Mundo”, situaron a Colombia como un país con impunidad media, ocupa el puesto 49 de 69 con un valor de 46.88. El sistema de justicia colombiano fue el peor calificado con una puntuación de 88.5. Así se sintetizó el estudio realizado:

De acuerdo con el IGI-2020, a nivel estructural el sistema de seguridad (66.26) y de justicia (88.91) son las dos dimensiones con más problemas, lo anterior es atribuible a la debilidad mostrada por el Estado con incapacidad de controlar la corrupción generalizada que alcanza instituciones públicas y privadas, y ha sido estimulada por la debilidad de los partidos políticos. Esto se agrava por el arraigo del narcotráfico en todos los niveles y una situación de violencia continuada que aumenta al combatirla pues se usan las armas con resultados poco efectivos y serias consecuencias respecto al tema de los derechos humanos (56.52) (p. 176).

Así las cosas, se evidencia el problema en torno a la efectividad de la JO en Colombia. El cual, en materia penal, recae en gran medida en la FGN, al tratarse de la primera entidad que recibe las denuncias y tiene a su cargo la investigación de las conductas criminales para que lleguen a una instancia de juzgamiento y sanción efectivas ante las y los jueces.

Las principales deficiencias en la política pública criminal de la FGN de cara a la investigación de CLH y CRG se pueden sintetizar así: (i) confusión en el tratamiento de delitos ordinarios y graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH; (ii) desconocimiento de enfoques diferenciales —género, territorial, étnico, ciclo vital, discapacidad—; (iii) precariedad de criterios definidos para atender aquellas conductas de mayor interés de la FCPI; (iv) ausencia de claridad en cuanto a las competencias de la estructura orgánica de la FGN; (v) fallas en la sistematización y registro de las conductas delictivas, así como en las variables de información que se tienen en cuenta para adelantar dicha labor —impunidad estadística—; (vi) la incidencia mediática en la cual se ven inmersos ciertos casos constituye una variable importante a tener en cuenta frente a las labores de la FGN, y (vii) la persistencia de cuellos de botella relacionados con las cargas de trabajo, la cantidad de personal asignado a adelantar las investigaciones, la evaluación de los funcionarios a partir de criterios estrictamente cuantitativos y los cambios de procesos en los despachos que generan retrocesos, entre otros (Martínez, 2021).

Fruto del punto 3. 4. 4. del Acuerdo Final de Paz se creó, al interior de la FGN —a través del Decreto 898/17<sup>9</sup>— la Unidad Especial de Investigación (UEI) encargada de desarmar las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, investigar las afectaciones en contra de excombatientes de las FARC-EP y sus familiares (dentro de las que se privilegian los delitos de homicidio, tentativa de homicidio, desaparición forzada y amenazas), y los homicidios de líderes, lideresas y defensores y defensoras de derechos humanos desde el 2016 —labor asumida desde mediados del 2018—. Así mismo, está involucrada desde octubre de 2020 en el diseño de una estrategia para el esclarecimiento de homicidios con múltiples víctimas (FGN, 2021).<sup>10</sup>

La FGN (2022) manifestó que durante el 2021 la UEI había logrado un avance del 68.35% en el esclarecimiento de crímenes cometidos en contra de líderes y lideresas sociales y en un 59% en aquellos perpetrados en contra de firmantes del Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, estos resultados han encontrado significativas críticas por parte de la sociedad civil: cifras oscuras, atrasadas y parciales que no dimensionan los patrones del fenómeno y por ende no evidencian progresos acompañados con la realidad, máxime cuando el indicador es el “esclarecimiento” que no representa una etapa procesal en concreto (El Universal, 2022).

Juan Pappier (2022), investigador de Human Rights Watch, discrepa tajantemente en torno a los números de líderes y lideresas sociales:

Las cifras que han presentado no reflejan la realidad. El universo total de casos para reportar estos avances es falso e inexacto. Solamente están contando un caso en 2021 a pesar de que la ONU ha recibido denuncias sobre más de 190 casos y ha podido corroborar al menos 73 casos en el transcurso de 2021. Esto pasa porque la ONU en febrero de 2021 decidió dejar de compartir toda la información a la FGN. Antes la ONU les transmitía —luego de verificar un caso— los datos básicos (nombres, apellidos). Solo le dieron un caso en 2021

9 Por el cual se crea al interior de la FGN la UEI para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3. 4. 4. del Acuerdo Final de Paz. Se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la FGN, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.

10 De la mera descripción de competencias otorgadas a la UEI se evidencian varias de las deficiencias que ya se advertían al interior de la FGN. Se desvanece gradualmente la optimización de recursos y procedimientos para las graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH a partir de la mixtura de funciones asignadas para un grupo reducido de funcionarios y la ausencia de criterios claros y definidos para su judicialización.

porque decidieron cambiar la metodología y empezar a hacer públicas las cifras sin dar los nombres.

Asimismo, en relación con los excombatientes de las FARC-EP, en torno a quienes reposan medidas cautelares concedidas por la JEP para velar por la salvaguarda de su vida e integridad dadas las múltiples victimizaciones a las que se enfrentan, Pappier (2022) encontró resultados insuficientes en relación con la labor de la UEI:

Las cifras de esclarecimiento de los hechos relacionados con homicidios, tentativas de homicidios y desapariciones forzadas de personas reincorporadas de las FARC-EP solo reflejan 33 sentencias proferidas en los 280 procesos iniciados. En relación con las amenazas la situación es aún más compleja, pues apenas se han proferido 7 sentencias en las 251 investigaciones realizadas, lo cual no representa ni siquiera el 2% de las investigaciones.

De otro lado, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC (2021), indicó que se desconoce el nivel de aplicación y los resultados de la metodología especializada para cumplir con el cometido encomendado por el Decreto 898/17 de dismantelar las organizaciones criminales (pp. 144-145) por lo que considera un reto avanzar en la acusación y judicialización de los determinadores de los hechos (p. 154). Las preocupaciones avizoradas que entorpecen esta misión se concentran en solo contar con 5 personas a cargo de su dirección; deficiencias derivadas de su creación misma al tratarse de un equipo con recursos sumamente limitados; dificultades para hacer presencia en los territorios y materializar capacidades de justicia local, y las problemáticas en relación con sus niveles de autonomía (El Espectador, 2021).

Por lo anterior, la preocupación en relación con la investigación y posterior juzgamiento y sanción de los responsables de los crímenes cometidos en Colombia luego del primero de diciembre de 2016 tiene sentido. El actual fiscal colombiano, Francisco Barbosa (2021), manifestó: “La Fiscalía no hace prevención en crímenes contra líderes sociales. Es un órgano posterior a la comisión de esas conductas punibles”. Sin embargo, se trata de una afirmación que no se comparte en la medida en que el ejercicio de la acción penal que facilita la impunidad perpetúa las violaciones de derechos humanos.

El informe final de la CEV *Hay futuro si hay verdad* precisó sobre este punto:

La guerra necesita de la impunidad para crecer. Por eso ha sido un factor de persistencia en el conflicto. Su continuidad ha sido alimentada por ataques a la justicia, la persecución a las víctimas, desidia

precisar si esto es una cita textual

precisar si esto es una cita textual

institucional, desconfianza y desestructuración del Estado. Se ocultan, se silencian, se estigmatizan y se callan las voces que claman justicia. La impunidad es un problema de vieja data, con raíces entrelazadas con las violencias estructurales. Por eso, enfrentarla requiere convicción y acatamiento social a una justicia autónoma y valiente, con un Estado que la respalde y una clase política que la respete. Se necesita una cultura de cero interferencia en sus decisiones, pero permanente comunicación con la sociedad para compartir sus hallazgos con celeridad, pertinencia y decisión, para que así renazca la confianza en una vida social de leyes que se cumplen (Capítulo hallazgos y recomendaciones, 2022, p. 586).

Por ende, como lo prevé la Resolución No. 2005/81 sobre impunidad de la ONU (art. 17), llevar a cabo las reformas institucionales al interior de todos los órganos que hacen parte de la JO con el fin de erradicar las malas prácticas que componen el caldo de cultivo propicio para impedir la justicia, la verdad, la reparación y las auténticas garantías de no repetición es requisito indispensable para reivindicar y legitimar el Estado social de derecho, constituir una verdadera barrera de contención frente a una futura intervención de la FCPI en Colombia y materializar un componente verdadero y tangible de realización de los fines que persigue el ER.

## Conclusiones

La experiencia de Colombia ante la CPI significó un cúmulo de lecciones aprendidas para ambas partes. Durante 17 años la FCPI mantuvo abierto el que seguramente será el EP más largo de su historia por la comisión de CLH y CRG entre el primero de noviembre de 2002 y 2009, respectivamente, y por lo menos el 2012, en el marco del conflicto armado interno. Durante dicho periodo se enfrentó a la lucha contra la impunidad como se lo ordena el ER a partir de la articulación entre sus recursos finitos y las iniciativas nacionales por satisfacer las obligaciones de justicia de tales conductas.

La delimitación de las fases del EP, particularmente la etapa de complementariedad, constituye una necesidad y un desafío al interior de la FCPI en cuanto a la optimización de sus procesos. Por ende, se considera pertinente la decisión de cerrar el EP en Colombia con base en los incipientes criterios que advirtieron que los avances obtenidos por la JEP conformaban una barrera resistente —por ahora— para superar los estándares de apertura de una situación ante la CPI.

La estrategia diseñada por la FCPI en relación con el curso que tomarán las acciones nacionales de investigación, juzgamiento y sanción de los potenciales crímenes

competencia de la CPI en el periodo de valoración del EP se decantó por la CP, así quedó consagrado en el acuerdo de cooperación suscrito. Sin embargo, dado que las acciones de CP en el país como el intercambio de buenas prácticas y actividades y las visitas en terreno ya se adelantaban con el EP abierto, el cierre de este tuvo —y tendrá— más efectos políticos que prácticos, en virtud del complejo contexto colombiano postfirma del Acuerdo Final de Paz caracterizado por la continuidad de graves crímenes. En ese sentido, es sumamente relevante que la FCPI en lo futuro atienda, reconozca y valore el actuar de la sociedad civil organizada y las víctimas con el fin de realizar análisis meticulosos de la situación colombiana a la luz del ER.

La violencia desatada luego de la firma del Acuerdo Final de Paz en contra de las y los excombatientes de las FARC-EP, los líderes y las líderes sociales y los y las defensores de derechos humanos y la población civil que ha salido a ejercer legítimamente su derecho a la protesta pacífica, así como aquella que habita las regiones más golpeadas históricamente por el conflicto lanzan una enorme alerta: si la JO (sobre todo la FGN por la cual inicia el procedimiento penal) no erradica los elevados índices de impunidad que facilitan la comisión de crímenes, no se podrán superar los obstáculos puestos de presente por la FCPI en los 17 años de EP vigente y se mantendrá latente una nueva intervención internacional.

De esta forma se espera que el nuevo capítulo entre la FCPI y Colombia con base en la CP, desmarcada de un EP, no solamente vele por el funcionamiento autónomo y dinámico de la JEP sin intromisiones de ningún tipo y con estricto cumplimiento de los estándares del ER para aquellos crímenes cometidos con anterioridad al primero de diciembre de 2016, sino que se extienda a alentar en igual forma a la JO frente a las conductas perpetradas desde entonces hasta la fecha. Dado el caso que persistan las falencias en la JO y no se abanderen con verdadero compromiso y firmeza las aspiraciones del Acuerdo Final de Paz, no quedará otra alternativa más que enfrentar un nuevo tramo en la ruta de Colombia hacia La Haya.

## Referencias

- Ambos, K. (2010). El test de complementariedad de la Corte Penal Internacional (artículo 17 Estatuto de Roma). *InDret Penal. Revista para el Análisis del Derecho*, (2), 1-47. <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/727.pdf>
- Ambos, K. (31 de octubre de 2021). El retorno de la “complementariedad positiva”. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/kai-ambos/el-retorno-de-la-complementariedad-positiva-a-proposito-del-archivo-del-examen-preliminar-referente-a-colombia-por-parte-de-la-cpi/>

- Ardila, C., & Behar, O. (2017). Colombia: En remojo. En C. Ardila, O. Behar, J. Castillo, & S. Buitrago (Eds.), *Pistas para narrar la justicia penal internacional* (pp. 97-112). Universidad Santiago de Cali.
- Barbosa, F. (24 de noviembre de 2021). *La conclusión del examen preliminar de la Situación en Colombia por la Fiscalía de la CPI*. Universidad Externado de Colombia. [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=212360334271466](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=212360334271466)
- Cifuentes, E. (23 de diciembre de 2021). *Cierre del examen preliminar CPI en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. <https://www.youtube.com/watch?v=LkQ60e0fo0U>
- Cifuentes, G. (1 de julio de 2022). *Aniversario de la CPI: una mirada latinoamericana*. Agenda Estado de Derecho. <https://twitter.com/i/spaces/1vOxwykpR-DbGB?s=20>
- Coalición por la Corte Penal Internacional. (9 de diciembre de 2020). *Parámetros para el análisis de exámenes preliminares*. [https://www.facebook.com/watch/live/?v=1154309178317876&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=1154309178317876&ref=watch_permalink)
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia*. (20 de julio de 1991).
- Colombia, Congreso de la República. Ley 270/96, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (15 de marzo de 1996).
- Colombia, Corte Constitucional [@CConstitucional]. (28 de enero de 2022). *La Corte declaró el Estado de cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante en tránsito a la vida civil, previsto en el Acuerdo Final de Paz, desarrollado por normas constitucionales y legales*. [Tweet] <https://twitter.com/CConstitucional/status/1487168234705014784>
- Colombia, Fiscalía General de la Nación. (2021). *Informe de Gestión 2020-2021: En la calle y en los territorios*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-Gestion2020-2021.pdf>
- Colombia, Fiscalía General de la Nación. (5 de enero, 2022). *Fiscalía superó el 68 % en avance de esclarecimiento de crímenes contra defensores de derechos humanos, en 2021*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-supero-el-68-en-avance-de-esclarecimiento-de-crimenes-contra-defensores-de-derechos-humanos-en-2021/>

- Comisión Colombiana de Juristas. (20 de mayo de 2021). *Observatorio de la JEP. Boletín 35. Edición especial del Observatorio sobre la JEP en relación con el Auto 033 de 2021 (Hacer de público conocimiento la priorización interna del Caso No. 03)*. [https://www.coljuristas.org/observatorio\\_jep/documentos/documento.php?lan=en&id=200](https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?lan=en&id=200)
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Informe Final. Hay futuro si hay verdad. Capítulo hallazgos y recomendaciones*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Masacre de Mapiripán c. Colombia*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas (15 septiembre 2005). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_134\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Masacres de Ituango c. Colombia*. Sentencia (1 julio 2006). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_148\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Escué Zapata c. Colombia*. Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas (4 julio 2007). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_165\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_165_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Cepeda Vargas c. Colombia*. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (26 mayo 2010). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_213\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) c. Colombia*. Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (20 noviembre 2013). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_270\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yarce y otras c. Colombia*. Sentencia Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas (22 noviembre 2016). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_325\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_325_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Villamizar Durán y otros c. Colombia*. Sentencia Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas (20 noviembre 2018). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_364\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_364_esp.pdf)

- Corte Penal Internacional, Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (2006). *Report on Prosecutorial Strategy*. [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/D673DD8C-D427-4547-BC69-2D363E07274B/143708/ProsecutorialStrategy20060914\\_English.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/D673DD8C-D427-4547-BC69-2D363E07274B/143708/ProsecutorialStrategy20060914_English.pdf)
- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (2007). *Policy Paper on the Interests of Justice*. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/772C95C9-F54D-4321-BF09-73422BB23528/143640/ICCOTPIInterestsOfJustice.pdf>
- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (2012). *Situación en Colombia Reporte Intermedio*. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/3D3055BD-16E2-4C83-BA85-35BCFD2A7922/285202/OTP-2012035032COLResumenEjecutivodelReporteIntermed.PDF>
- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (2013). *Documento de política general sobre exámenes preliminares*. <https://www.icc-cpi.int/icc-docs/otp/OTP-Policy-Paper-on-Preliminary-Examinations--November2013-SPA.pdf>
- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (2015). *Informe sobre las actividades del examen preliminar*. <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Spa.pdf>
- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (13 de septiembre, 2017a). *Declaración de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, Fatou Bensouda, al concluir su visita a Colombia (10 a 13 de septiembre de 2017)*. <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=170913-otp-stat-colombia&ln=Spanish>
- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (2017b). *Informe sobre las actividades del examen preliminar*. [https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE-COLOMBIA\\_SPA.pdf](https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE-COLOMBIA_SPA.pdf)
- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (15 de junio, 2021a). *Declaración de la Fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, invitando a las partes interesadas a consultar sobre el desarrollo de un marco de evaluación comparativa para la situación en Colombia*. <https://www.icc-cpi.int/fr/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-inviting-stakeholders-consult-development-benchmarking>



- Corte Penal Internacional. Oficina de la Fiscalía [FCPI]. (28 de octubre, 2021b). *El Fiscal de la CPI concluye el examen preliminar de la situación en Colombia concertando un Acuerdo de Cooperación en el que se traza la siguiente fase del apoyo a los esfuerzos nacionales dirigidos a promover la justicia transicional*. <https://www.icc-cpi.int/fr/news/le-procureur-de-la-cpi-met-un-terme-lexamen-preliminaire-de-la-situation-en-colombie-en>
- El Espectador. (13 de septiembre, 2017). Fiscal Martínez le pidió a la CPI “la evidencia que posea” de crímenes en Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/fiscal-martinez-le-pidio-a-la-cpi-la-evidencia-que-posea-de-crmenes-en-colombia-articulo-713091/>
- El Espectador. (21 de noviembre, 2021). La “coja” unidad de la Fiscalía para el desmonte del paramilitarismo. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/balance-de-la-unidad-de-la-fiscalia-que-se-creo-para-el-desmonte-del-paramilitarismo/>
- El Universal. (07 de enero, 2022). Cuestionan el “esclarecimiento” de la Fiscalía a crímenes de líderes sociales. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/cuestionan-el-esclarecimiento-de-la-fiscalia-a-crmenes-de-lideres-sociales-DN5953041>
- Estatuto de Roma. (17 de julio de 1998). [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Federación Internacional por los Derechos Humanos. (27 de abril, 2022). Colombia: La chocante decisión del Fiscal de la CPI de cerrar el examen preliminar debe revertirse. <https://www.fidh.org/es/region/americas/colombia/desconcertante-decision-fiscal-cpi-de-no-investigar-crmenes-graves>
- Guariglia, F. (24 de noviembre de 2021). *La conclusión del examen preliminar de la Situación en Colombia por la Fiscalía de la CPI*. Universidad Externado de Colombia. [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=212360334271466](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=212360334271466)
- Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System. (2020). *Final Report*. [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/ASP19/IER-Final-Report-ENG.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19/IER-Final-Report-ENG.pdf)
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [@Indepaz]. (30 de junio, 2022a). *Carlos Alberto Hernández 30/06/2022 Arauquita, Arauca*. [Tweet]. <https://twitter.com/Indepaz/status/1542532598546796544>

- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [@Indepaz]. (19 de mayo, 2022b). *Con Gerardo González Correa serían 21 los firmantes del acuerdo asesinados en 2022 y 320 desde la firma del acuerdo de paz*. [Tweet]. <https://twitter.com/Indepaz/status/1527458733013585931>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (7 de junio, 2022c). *Respuesta al consejero presidencial para los derechos humanos*. <https://indepaz.org.co/respuesta-al-consejero-presidencial-para-los-derechos-humanos/>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (02 de marzo, 2021). Comunicado 027 de 2021. La JEP advierte que persiste la desarticulación entre entidades del Gobierno para evitar los asesinatos de firmantes del Acuerdo Final de Paz [JEP]. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-advierte-que-sigue-desarticulaci%C3%B3n-entre-entidades-del-Gobierno-para-evitar-asesinatos-de-firmantes-del-Acuerdo-de-Paz.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (19 de enero, 2022a). Comunicado 002 de 2022. La JEP convoca a organizaciones de víctimas a participar en audiencias de observaciones sobre apertura de nuevos macrocasos. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-convoca-a-organizaciones-de-v%C3%ADctimas-a-participar-en-audiencias-de-observaciones-sobre-apertura-de-nuevos-macrocasos.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. Auto SRVR No. 103 de 2022. Apertura de la etapa de agrupación y concentración del macrocaso No. 11 sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio y discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado (11 de julio de 2022b). <https://caracol.com.co/descargables/2022/07/16/28b1db8e1b161dc962d-1b1591a5dc538.pdf>
- Le Clercq, J., & Rodríguez, G. (Eds). (2020). *Índice global de impunidad. Escalas de impunidad en el mundo*. Fundación Universidad de las Américas Puebla.
- Martínez, D. (2021). *Política pública criminal de la Fiscalía General de la Nación en crímenes competencia de la Corte Penal Internacional, lucha contra la impunidad como garantía de no repetición*. Universidad Externado de Colombia.
- Olásolo, H. (2009). *Ensayos sobre la Corte Penal Internacional*. Pontificia Universidad Javeriana – Biblioteca Jurídica Diké.

Olásolo, H. (2012). El principio de complementariedad y las estrategias de actuación de la Corte Penal Internacional en la fase de examen preliminar. *Revista Via Inveniendi et Iucandi*, 7(2), 798-102.

Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. Resolución sobre Impunidad No. 2005/81, Doc. ONU E/CN.4/RES/2005/81. (21 de abril de 2005). [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=E/cn.4/RES/2005/81](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/RES/2005/81)

Ospina, J. [@juan\_ospinar]. (28 de octubre de 2021). “6. Luego de ese contexto y antes de referirme a los puntos del acuerdo, debo decir que éste se elaboró y socializó a espaldas de la sociedad civil y de las víctimas. Una sola referencia a la sociedad civil hay en documento (p. 1) y NI UNA SOLA a las víctimas”. [Tweet]. [https://twitter.com/juan\\_ospinar/status/1453742234436784130](https://twitter.com/juan_ospinar/status/1453742234436784130)

Pappier, J. (7 de enero, 2022). Cifras de la Fiscalía sobre asesinatos de líderes sociales son falsas: HRW. *Caracol Radio*. [https://caracol.com.co/programa/2022/01/07/6am\\_hoy\\_por\\_hoy/1641558474\\_207980.html](https://caracol.com.co/programa/2022/01/07/6am_hoy_por_hoy/1641558474_207980.html)

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2021). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo final de paz en Colombia*. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

Valencia, L., Ávila, A., Le Clerq, J., Cháidez, A., Gómez, D., & Rodríguez, G. (Coords). (2019). *Índice Global de Impunidad Colombia. La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones IGI-COL 2019*. Fundación Universidad de las Américas Puebla – Fundación Paz y Reconciliación.

Vargas, S. (02 de diciembre, 2021a). When a preliminary examination closes, a new era opens: The OTP’s innovative support for transitional justice in Colombia. *Opinio Juris*. <http://opiniojuris.org/2021/12/02/when-a-preliminary-examination-closes-a-new-era-opens-the-otps-innovative-support-for-transitional-justice-in-colombia/>

Vargas, S. (2021b). Persecución penal internacional de los crímenes cometidos durante el Paro Nacional en Colombia como salvaguarda de la democracia. *Revista Ius Et Veritas*, 63, 83-106. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202102.004>

