



# El ataque generalizado y sistemático contra población civil en el Estatuto de Roma

Jurisprudencia y doctrina en torno a los delitos de lesa humanidad

## Autor

---

Matías Meza-Lopehandía G.

Email:

[mmezalopehandia@bcn.cl](mailto:mmezalopehandia@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3965

Nº SUP: 118504

## Resumen

---

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece un listado de conductas que, cuando se cometen en determinados contextos, constituyen crímenes de lesa humanidad. Dicho contexto se distingue por la existencia de un ataque generalizado y sistemático contra una población civil.

Aunque no existe una definición estatutaria de estos dos elementos, la propia Corte ha ido delineando su alcance en varias decisiones intermedias y en una de sus sentencias definitivas. Así, se ha entendido que el carácter generalizado supone un ataque en gran escala, dirigido contra un número significativo de personas; mientras que el carácter sistemático se refiere a la naturaleza organizada de los actos de violencia, a la improbabilidad de que tengan un carácter fortuito y a la existencia de ciertos patrones en la ejecución de los actos, que se repitan regularmente.

Finalmente, junto al elemento contextual, se encuentra el elemento cognitivo, que exige que se ejecute el acto con conocimiento del contexto que lo califica como crimen de lesa humanidad. A este respecto, la Corte ha señalado que no se requiere más que el conocimiento de tal contexto, sin que sea necesario probar una intención deliberada de formar parte del ataque o conocer el plan de ataque.

## Introducción

---

En 1998, tras un proceso que comenzó con la propia creación de Naciones Unidas en 1945, se adoptó el Estatuto de Roma (ER) de la Corte Penal Internacional (CPI). Este tratado internacional entró en vigor en 2001, tras alcanzar las 60 ratificaciones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Actualmente, el estatuto ha sido ratificado por 122 Estados, incluyendo a Chile desde 2009 (ICC-CPI, s.f.a).

Este instrumento crea un tribunal permanente, con jurisdicción universal y subsidiaria respecto de la jurisdicción de los Estados, facultado para ejercerla "sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto".<sup>2</sup>

Los crímenes sobre los cuales la CPI tiene competencia están establecidos en el artículo 5° del ER. A saber:

- (a) crimen de genocidio;
- (b) crímenes de lesa humanidad;
- (c) crímenes de guerra;
- (d) crimen de agresión.

En los artículos siguientes, el Estatuto define cada uno de estos crímenes, cuyos elementos están sistematizados en el documento Elementos de los Crímenes (EE.CC.),<sup>3</sup> por remisión del artículo 9 del propio ER. Conforme a dicho artículo, los Elementos "ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar" los delitos que debe conocer. Para Kai Ambos, estos "[c]onstituyen una fuente jurídica secundaria [...] están sometidos a la interpretación de la Corte [...] cumplen una función declarativa y de sistematización".<sup>4</sup>

En relación con los crímenes de lesa humanidad, el Estatuto enumera una serie de actos que constituyen tal crimen cuando se cometen "como parte de *un ataque generalizado o sistemático* contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque".<sup>5</sup>

Por requerimiento del usuario, este informe indaga preliminarmente sobre el sentido y alcance que la CPI ha dado a ambos elementos de contexto del delito de lesa humanidad: (i) el carácter generalizado del ataque y (ii) su carácter sistemático. Adicionalmente, se analiza el elemento subjetivo del tipo, para aclarar su alcance.

Cabe tener presente que hasta la fecha, la Corte Penal Internacional ha emitido solo cuatro sentencias sobre casos que incluyeron delitos de lesa humanidad.<sup>6</sup> Esto implica que solo se cuenta con esbozos de jurisprudencia.

---

<sup>2</sup> Art. 1 ER.

<sup>3</sup> Aprobados por la Asamblea de Estados Parte en 2002 y revisados en 2010 (ICC-CPI, 2011).

<sup>4</sup> Ambos, 2002:134.

<sup>5</sup> Art. 7.1 ER.

<sup>6</sup> Se trata de los casos de Germain Katanga, hallado culpable de crímenes de lesa humanidad en 2014; el caso contra Ngudjolo Chui, absuelto en 2012, sentencia confirmada en 2015 por la Cámara de Apelaciones; el caso contra Jean-Pierre Gombo Bemba, absuelto por la Sala de Apelaciones en 2018 el caso contra Laurent Gbagbo y Charles Blé Goudé, absuelto por la Sala de Juicio en 2019, estando pendiente su apelación (ICC-CPI, s.f.b).

## I. Elementos de contexto del delito

---

### 1. Ataque generalizado

Conforme al artículo 7.1 del Estatuto de Roma:

A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de *un ataque generalizado o sistemático* contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque [...].<sup>7</sup>

La caracterización del ataque como "generalizado", no está definida ni en el Estatuto ni en los Elementos. Ha sido la CPI la que, a través de distintas resoluciones, ha ido delimitando los contornos del concepto. Así, ha sostenido que esto se refiere a la naturaleza en gran escala del ataque, estableciendo que debe ser: (i) masivo; (ii) frecuente; (iii) ejecutado colectiva y seriamente; y (iv) estar dirigido contra una multiplicidad de víctimas. Desde el punto de vista de su alcance geográfico, este debe verificarse en un área grande, o en una zona restringida, pero sobre un gran número de víctimas.<sup>8</sup>

Beltrán subraya que en la orden de detención del caso Fiscalía vs. Laruent Gbagbo de 2011, la Corte agregó "el largo tiempo durante el cual fueron cometidos los crímenes", lo cual constituiría un nuevo elemento para determinar tanto el carácter generalizado del ataque, como su sistematicidad.<sup>9</sup> Cabe tener presente que el 15 de enero de 2019 se dictó sentencia absolutoria en este caso, aunque aun no se conoce el texto de dicha resolución, de manera de establecer si esta interpretación fue desautorizada.<sup>10</sup>

### 2. Ataque sistemático y el elemento “político”

El carácter sistemático del ataque tampoco ha sido definido en los instrumentos de Roma, aunque la Corte ha ido delineado su contenido. En la sentencia del caso Katanga, la Corte afirmó que este carácter supone la naturaleza organizada de los actos de violencia y la improbabilidad de que tengan un carácter fortuito.<sup>11</sup> Asimismo, afirmó que la sistematicidad de la conducta implica la existencia de ciertos patrones (*patterns of crimes*) reflejados en su repetición no accidental.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Énfasis añadido.

<sup>8</sup> CPI-ICC, 2009:párr.83 y notas acompañantes. Estos criterio habrían sido primero establecidos en la resolución de confirmación de cargos de Fiscalía vs. Germain Katanga y otro de 2008 (citado en Beltrán, 2013:50-51). También los recoge la sentencia de primera instancia del caso Bemba, luego revocada por la Cámara de Apelaciones (CPI-ICC, 2016:163). La extensión geográfica del ataque es considerada en la sentencia Katanga de 2014 como evidencia de la sistematicidad del ataque.

<sup>9</sup> Beltrán, 2013:52.

<sup>10</sup> CPI-ICC, 2019. Confirmado mediante comunicación electrónica del 06/06/2019 con el autor de parte de *ICC Public Affair Unit* [PublicAffairs.Unit@icc-cpi.int].

<sup>11</sup> CPI-ICC, 2014: parr. 1123. Esta línea interpretativa tiene sus antecedentes en la confirmación de cargos del mismo caso Katanga y en del caso Mbarushimana de 2011 (Beltrán, 2013:51).

<sup>12</sup> CPI-ICC, 2014: parr. 1123. En otras decisiones intermedias, la Corte ha agregado otros elementos indiciarios del carácter sistemático del ataque, como la multiplicidad de víctimas, la utilización de medios públicos o privados considerables y la implicancia de autoridades civiles o militares de alto nivel (Beltrán, 2013:51).

Por su parte, el Estatuto define el ataque contra la población civil como “una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, *de conformidad con la política de un Estado o de una organización* de cometer ese ataque o para promover esa política;<sup>13</sup>

De aquí surgen dos elementos que se vinculan con la caracterización del ataque como sistemático: (i) la política de ataque contra la población y (ii) el elemento organizativo.

## 2.1. Política de cometer un ataque contra la población civil

Conforme al artículo 7.3 de los EE.CC., esta "política de cometer ese ataque" requiere de una promoción o aliento activo por parte del Estado o la organización, aunque no es necesario que se trate de una acción militar, como lo ha confirmado la propia CPI, recordando que de lo que se trata es de una "línea de conducta" y no, necesariamente, de un ataque militar.<sup>14</sup> En cualquier caso, de acuerdo a la CPI, la ocurrencia de los actos mismos constituyen el ataque, sin que sea necesario probar nada adicional.<sup>15</sup>

Excepcionalmente, conforme a los EE.CC, la "política de cometer ese ataque" puede ejecutarse por omisión, cuando sea deliberada y apunte consistentemente a alentar el ataque. Ahora bien, esta acción por omisión no puede deducirse de la pura inacción del gobierno o la organización.<sup>16</sup>

Respecto de esta cuestión, la CPI ha señalado que no es necesario que exista un diseño formal de la política de ataque, sino que puede probarse, entre otros medios, por la existencia de repetición de patrones conductuales o de preparaciones o movilización colectiva realizada por la organización.<sup>17</sup> Es más, indicó que este elemento normalmente se configuraba en el curso de su implementación, por lo que solo se podía apreciar retrospectivamente (*in retrospect*), cuando los actos ya han sido perpetrados,<sup>18</sup> y que basta con que la organización tuviera la intención de llevar a cabo el ataque.<sup>19</sup>

## 2.2. El elemento organizativo

En la sentencia del caso Katanga, la Corte se refirió al elemento organizacional. Señaló que el crimen podía ser cometido por el Estado o por un actor no estatal. Lo decisivo era que la organización promoviera o alentara activamente el ataque y que tuviera los medios suficientes para asegurar la coordinación del ataque, sin que sea necesario una estructura desarrollada de tipo cuasi estatal.<sup>20</sup>

En decisiones intermedias anteriores a esta sentencia, la Corte había esbozado criterios para determinar cuándo un grupo califica como organización en el sentido exigido por el ER. Ha señalado que es una evaluación casuística que debe considerar diversos factores, como la existencia de

<sup>13</sup> Énfasis añadido.

<sup>14</sup> CPI-ICC, 2009:párr. 75. También autorización de investigación sobre la situación de Kenia (2010), citado por Beltrán (2013).

<sup>15</sup> Decisión sobre confirmación de cargos contra Jean-Pierre Bemba Gombo (2009) y autorización de investigación sobre la situación de Kenia (2010) (Beltrán, 2013).

<sup>16</sup> Art. 7.3. y nota acompañante EE.CC

<sup>17</sup> CPI-ICC, 2014:1109.

<sup>18</sup> CPI-ICC, 2014:1110.

<sup>19</sup> CPI-ICC, 2014:1113.

<sup>20</sup> CPI-ICC, 2014:1117 y 1119.

jefaturas o jerarquías, si tiene la intención de atacar a población civil o si es parte de un grupo más grande con esas características.<sup>21</sup>

### 3. Carácter generalizado y carácter sistemático: ¿elementos alternativos o copulativos?

Como se desprende del tenor literal del artículo 7.1 del Estatuto de Roma arriba citado, la disposición parece contemplar dos alternativas de comisión del ataque contra la población: (a) que sea parte de un ataque generalizado o (b) que sea parte de un ataque sistemático.<sup>22</sup> Sin embargo, la definición de "ataque contra una población civil" provista en el segundo numeral del mismo artículo se refiere a "la comisión múltiple de actos" ejecutados en "conformidad con la política de un Estado o de una organización".

Como destaca Kai Ambos, ambas disposiciones resultan contradictorias, pues mientras el apartado 1 tiene una formulación alternativa, el apartado 2 convierte ambas hipótesis en copulativas, desde que se entiende que el ataque supone múltiples actos y el apoyo por un Estado u organización.<sup>23</sup>

En el cuadro N° 1 se confrontan ambas disposiciones, destacando los aspectos que parecen contradecirse.

Cuadro N° 1. Comparación entre numeral 1 y numeral 2 del artículo 7

Artículo 7. Crímenes de lesa humanidad	
1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un <i>ataque generalizado o sistemático</i> contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:	2. A los efectos del párrafo 1: a) Por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la <i>comisión múltiple de actos</i> mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, <i>de conformidad con la política de un Estado o de una organización</i> de cometer ese ataque o para promover esa política.

Fuente de la tabla: elaboración propia

Sobre esta cuestión, los EE.CC. parecen seguir la definición del artículo 7.2 del ER, exigiendo así la concurrencia de ambos elementos: (i) la comisión de múltiples actos y (ii) la finalidad de cumplir o promover la política de un Estado o de una organización en tal sentido.<sup>24</sup> Sin embargo, entre los

<sup>21</sup> Beltrán, 2013.

<sup>22</sup> Estos elementos han sido establecidos en la segunda sentencia condenatoria emitida por la CPI, la del caso Fiscalía vs. Germain Katanga en 2014. Señala al respecto: "*The attack must be widespread or systematic, implying that the acts of violence are not spontaneous or isolated. An established line of authority holds that the adjective 'widespread' adverts to the large-scale nature of the attack and to the number of targeted persons, whereas the adjective 'systematic' reflects the organised nature of the acts of violence and the improbability of their random occurrence. It has also been consistently held that the 'systematic' character of the attack refers to the existence of 'patterns of crimes' reflected in the non-accidental repetition of similar criminal conduct on a regular basis.*" (CPI-ICC, 2014: parr. 1123).

<sup>23</sup> Ambos, 2011.

<sup>24</sup> el art. 7.3 de los EE.CC. señala: "Attack directed against a civilian population" in these context elements is understood to mean a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in article 7,

elementos de cada delito descrito en los siguientes artículos de los EE.CC., se exige que "la conducta se haya cometido como parte de un ataque *generalizado o sistemático* dirigido contra una población civil".<sup>25</sup>

Las decisiones de la CPI en casos donde ha analizado la cuestión, han optado por considerar ambos elementos como alternativos. Así por ejemplo, en la confirmación de cargos contra Jean-Pierre Bemba Gombo, la Corte señaló que la redacción del artículo 7 del ER sugeriría que si se constata un ataque generalizado (*widespread attack*), no sería necesario determinar si además fue sistemático.<sup>26</sup> Luego, en la sentencia del caso Katanga, señaló en varias oportunidades que debía probarse alternativamente el carácter *generalizado o sistemático* del ataque en Bogoro, lo que supone que los actos de violencia no son espontáneos (elemento político) ni aislados (repetición).<sup>27</sup> Es más, al analizar el ataque contra la población Hema, señaló que se trataba de un ataque sistemático, y por lo tanto no era necesario inquirir sobre si se trataba de uno de naturaleza generalizada.<sup>28</sup>

## 2. Conocimiento del contexto e intensión

El artículo 7.1 del ER alude al elemento cognitivo del delito, cuando establece que este debe ser ejecutado "con conocimiento de dicho ataque", esto es, con conocimiento de que el acto se ejecuta a sabiendas del contexto que lo califica como un delito de lesa humanidad.

Al igual que el elemento contextual, el elemento cognitivo está presente en cada una de las definiciones ofrecidas en los EE.CC., mediante la siguiente fórmula:

Que el autor *haya tenido conocimiento* de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil *o haya tenido la intención* de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.<sup>29</sup>

paragraph 1, of the Statute against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack. The acts need not constitute a military attack. It is understood that "policy to commit such attack" requires that the State or organization actively promote or encourage such an attack against a civilian population.

<sup>25</sup> Para el asesinato, cfr. art. 7.1.a.2; para exterminio, art. 7.1.b.3; para esclavitud, art. 7.1.c.2; para deportación o traslado forzoso, art. 7.1.d.4; para encarcelación u otra privación grave de la libertad, art. 7.1.e.4; para tortura, art. 7.1.f.4; para violación, art. 7.1.g.3; para esclavitud sexual, art. 7.1.g-2.3; para prostitución forzada, art. 7.1.g-3.3; para embarazo forzado, art. 7.1.g-4.2; para esterilización forzada, art. 7.1.g-5.3; para violencia sexual, art. 7.1.g-6.4; para persecución art. 7.1.h..5; para desaparición forzada, art. 7.1.i.7; para *apartheid*, art. 7.1.j.6; para otros actos inhumanos, art. 7.1.k.4.

<sup>26</sup> CPI-ICC, 2009:párr.82 y notas acompañantes. En la sentencia de Fiscalía vs Germain Katanga (CPI-ICC, 2014:1123), señala que el ataque debe ser generalizado o sistemático, entendiéndose que esto supone que los actos de violencia no son espontáneos (elemento político) ni aislados (repetición).

<sup>27</sup> CPI-ICC, 2014:1123. El carácter alternativo de ambos elementos, también en párrafos 1124-1125 y 1157, entre otros.

<sup>28</sup> "Accordingly, from the foregoing the Chamber finds that the attack on Bogoro was systematic in nature. That being so, the disjunctive language of the Statute does not require that the Chamber also rule on the widespread nature of the attack" (CPI-ICC, 2014:1162). Traducción propia: "De acuerdo a lo anterior, la Sala considera que el ataque sobre Bongoro fue de naturaleza sistemática. Conforme a ello, la redacción disyuntiva del Estatuto [de Roma] no requiere que la Sala determine además si el ataque fue de naturaleza generalizada".

<sup>29</sup> Para el asesinato, cfr. art. 7.1.a.3; para exterminio, art. 7.1.b.4; para esclavitud, art. 7.1.c.3; para deportación o traslado forzoso, art. 7.1.d.5; para encarcelación u otra privación grave de la libertad, art. 7.1.e.5; para tortura, art. 7.1.f.5; para violación, art. 7.1.g.4; para esclavitud sexual, art. 7.1.g-2.4; para prostitución forzada, art. 7.1.g-3.4; para embarazo forzado, art. 7.1.g-4.3; para esterilización forzada, art. 7.1.g-5.4; para violencia sexual, art.

Como puede apreciarse, este elemento equipara el conocimiento a la intención, o sea, establece dos modalidades de comisión. En otras palabras, el delito se realiza no sólo cuando el agente tiene conocimiento del contexto, sino que este se presume cuando tiene la intención de hacerse parte de un ataque generalizado o sistemático. Así lo señalan los EE.CC, al indicar que cuando esté comenzando un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, "la cláusula de intencionalidad del último elemento [el conocimiento] indica que ese elemento existe si el autor tenía la intención de cometer un ataque de esa índole".<sup>30</sup>

Por otra parte, los EE.CC. agregan que no se requiere probar "que el autor tuviera conocimiento de todas las características del ataque ni de los detalles precisos del plan o la política del Estado o la organización"<sup>31</sup>, por lo que, a *contrario sensu*, para probar este elemento del dolo, bastaría con prueba indiciaria.<sup>32</sup> Así lo ha entendido la CPI en diversas decisiones intermedias,<sup>33</sup> y también en la sentencia del caso Katanga.<sup>34</sup>

---

7.1.g-6.5; para persecución art. 7.1.h..6; para desaparición forzada, art. 7.1.i.8; para *apartheid*, art. 7.1.j.7; para otros actos inhumanos, art. 7.1.k.5.

<sup>30</sup> Art. 7.2 EE.CC.

<sup>31</sup> Art. 7.2 EE.CC. ) afirma que el dolo podría probarse con prueba indiciaria "cuando el autor únicamente quería favorecer una agresión extendida o sistemática".

<sup>32</sup> Ambos (2002:137) señala que "el dolo se puede demostrar por la vía de la prueba indiciaria cuando el autor únicamente quería favorecer una agresión extendida o sistemática".

<sup>33</sup> Beltrán, 2013.

<sup>34</sup> "However, that stipulation should not be interpreted as a requirement of proof that the perpetrator had knowledge of all of the characteristics of the attack or the precise details of the plan or policy of the State or organisation. Nor is it required that the perpetrator of the act subscribed to the State or the organisation's criminal design, any more than it must be shown that the perpetrator deliberately intended his or her act to form part of the attack against the civilian population, even though the Elements of Crimes mention this scenario. The perpetrator's motive is hence irrelevant to such proof and for his or her act to be characterised as a crime against humanity, **it suffices to establish, in view of the context, knowledge of the particular fact that his or her act formed part of the attack**" (CPI-ICC, 2014:1123; énfasis añadido).

## Bibliografía

---

- CPI-ICC. (s.f.a.). States Parties - Chronological list. Disponible en: <http://bcn.cl/29n1v> (abril, 2019).
- (s.f.b). Defendants [aplicando filtro “Crimes against humanity” en sección “Crimes” y los filtros “Convicted” y “Acquitted” en sección “State of defendant”]. Disponible en: <http://bcn.cl/2a862> (junio, 2019).
- (2009). Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo. Disponible en: <http://bcn.cl/29oof> (abril, 2019).
- (2011). Elements of Crimes. Disponible en: <http://bcn.cl/29omv> (abril, 2019).
- (2014). Judgement pursuant to article 74 of the Statute. The Prosecutor v. Germain Katanga [Trial Chamber II]. No.: ICC-01/04-01/07.
- (2016). Judgement pursuant to article 74 of the Statute. The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo. N° ICC-01/05-01/08. Disponible en: <http://bcn.cl/2a8dx> (junio, 2019).
- (2019). ICC Trial Chamber I acquits Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé from all charges. [Nota de prensa]. Disponible en: <http://bcn.cl/2a8kr> (junio, 2019).
- Ambos, Kai. (2002). " Elementos del Crimen" así como Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional. *Revista de Derecho* [Universidad Centroamericana], (3), 133-147.
- Beltrán, Pablo. (2013). Requisitos comunes a todo crimen de lesa humanidad. En Claudia Cárdenas y Karinna Fernández (editoras). *La Corte Penal Internacional y sus primeros 10 años. Un enfoque práctico*. Santiago: Legal Publishing Thomson Reuters.

---

### Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)