

La indeterminación de la noción de acto terrorista¹

Carlos Mario Molina Betancur (PH.D)**

RESUMEN

En Colombia, la Academia no le ha dado la suficiente importancia al tema del terrorismo, sabiendo de antemano que la definición normativa no es todavía muy clara y que la lucha por detener ese flagelo es deplorable: los resultados son precarios y las herramientas para hacerle frente son claramente insuficientes. Para una mejor protección de la población civil en nuestro país, será necesario avanzar cada vez más en elaboración de una adecuada definición sobre terrorismo, la cual deberá tener en cuenta la importante diferencia entre terrorismo criminal y político. No se puede olvidar que aparte de la necesaria indemnización de las víctimas, surge un necesario juicio de responsabilidades que pueden llevar a los autores de terrorismo político a un juicio penal por la violación del derecho internacional humanitario. Aparte de la responsabilidad que se les puede atribuir por el daño ecológico puro, causado por actos terroristas, contra la torres de energía, los oleoductos y las embarcaciones o naves aéreas. Otro muy distinto es el juicio penal que se le puede seguir a los autores de actos terroristas de tipo criminal

ABSTRACT

In Colombia, the academy has not given enough importance to the terrorism subject, knowing before hand that the normative definition is not clear yet and the fight to stop this problem is not too good: The results are not the best and the necessary tools to confront the problem are clearly not sufficient. For a better protection to our civil population, will be necessary to advance even more in the creation of an adequate definition about terrorism, which has to take into consideration the big important difference between political and criminal terrorism. It can not be forgotten that besides the necessary payments for the caused damages to the victims, rises a necessary trial of responsibilities which lead the political terrorism criminals to the justice, due to the violation of the International Human Rights. Besides the responsibility that can be ascribed based on the pure ecological damage, caused due to acts of terrorism against electric towers, oil pipelines and some others such as aircrafts or ships. Another different issue, is the criminal trial that can be imposed to the terrorists responsible of criminal acts.

* Abogado. Magíster en Derecho Público Europeo. Doctor en Derecho Público Interno. Miembro de LACASTC (Asociación de investigadores colombianos en Francia). Docente Universidad de Medellín.

INTRODUCCIÓN

La historia de la humanidad quedó fuertemente marcada después de los inexcusables atentados del 11 de septiembre en EE. UU. A partir de la fecha, se sabe que el terrorismo es uno de los grandes flagelos contemporáneos que azotan a la humanidad, y que no tiene ni controles fiables ni fronteras definidas².

Colombia, uno de los pocos países latinoamericanos que escapó a la época dictatorial de la segunda mitad del siglo XX, no ha podido, sin embargo, librarse de los violentos ataques perpetrados por los grupos armados al margen de la ley³. Nuestra sociedad, víctima por más de medio siglo de la violencia insurgente y paraestatal y una de las más afectadas del mundo por este flagelo⁴, se debe convertir en uno de los principales artífices del Continente en atacar de frente el grave problema del terrorismo; si no quiere convertirse, como Irlanda o Irak, en un nuevo exportador de violencia⁵. Sin embargo, para atacar este “monstruo sin rostro” se necesita, primero que todo, tratar de definir qué es el terrorismo, noción confusa y nada fácil de determinar.

Siendo actualmente el terrorismo un grave problema de la humanidad, diferentes mecanismos se han establecido para combatirlo. Hasta la fecha, se han firmado aproximadamente 20 tratados internacionales relativos al tema, sobre todo, a aquellos orientados a prevenir y castigar los actos terroristas perpetrados con explosivos y los cometidos a bordo de aeronaves- como el Protocolo II de la Convención de Ginebra de 1959, la convención de Tokio de 1963, el convenio de La Haya de 1970 y el Protocolo de Montreal de 1988. Otros convenios, como la Convención de Naciones Unidas de 1979 y la Convención de Viena de 1980, han sido referidos a la toma de rehenes y a la protección física de materiales nucleares⁷. Algunos otros, como la Convención para el control del uso de explosivos plásticos de 1991, se firmaron después de los dolorosos acontecimientos que produjo la bomba al avión de Pan Am. Los más recientes, como los convenios internacionales de la Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 1997 y diciembre de 1999, se han preocupado por combatir la financiación del terrorismo⁸. Este último tema ha suscitado un gran interés en el contexto mundial una vez se produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra los símbolos económicos norteamericanos⁹.

Para combatirlo mejor, tanto los tratados internacionales como los estatutos nacionales de seguridad y lucha contra el terrorismo han tratado, sin mucho éxito, de definir el terrorismo, sobre todo, el político. Sin embargo, ni nuestros estatutos nacionales ni la ley antiterrorista inglesa de 2000, ni la reciente iniciativa de Aschcroft de Estados Unidos, ni los tratados y resoluciones de las Naciones Unidas han podido establecer una definición adecuada de terrorismo. Sólo se ha podido establecer que dicho flagelo ya no es un problema nacional sino de carácter internacional. La tarea no ha sido fácil, incluso en doctrina¹⁰, dada la complejidad del asunto y no es por demás preguntamos: ¿Cómo definir una conducta que no tiene autor definido, que se produce de tan diversas maneras y que puede tener tanta variedad de motivaciones y finalidades?¹¹ Para tratar de responder someramente a este interesante interrogante, trataremos de discernir, en un primer lugar, sobre la naturaleza y alcance del acto terrorista para poder entrar, en un segundo tiempo, a tratar el tema de la legislación en vigor.

I. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ACTO TERRORISTA

Determinar la naturaleza y el alcance del acto terrorista no es tarea fácil. Hasta la fecha se han hecho sin éxito varios intentos, que más que definir, califican el acto de acuerdo con la actividad terrorista.

A. La noción de acto terrorista

Según definiciones de los más reconocidos diccionarios de lengua española, la palabra Terror, proviene del latín Terror- oris, miedo, espanto, pavor de un mal que amenaza o de un peligro que se teme. De esta se deriva la acción de terrorismo, definida como la dominación por el terror. Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror¹².

Por el momento, ningún texto normativo o jurisprudencial, colombiano o extranjero, definen el acto terrorista, limitando sus esfuerzos a la represión¹³. Además, se debe tener en cuenta que muchos textos utilizan indiscriminadamente los términos acto y atentado para expresar la misma idea. Pero, es claro en doctrina, sobre todo penal, la distinción entre el término “acto” como hecho realizado, terminado y consumado que induce terror colectivo y el término “atentado” como intención, generalmente, no llevada hasta el final, pero comenzada y luego interrumpida por decisión del mismo autor o de una causa extraña a su voluntad. Para diferenciar los dos términos, es preciso acudir a la definición consagrada en el Diccionario de la Real Academia Española, encontrando que existen diferentes acepciones para estos, aplicables al objeto de la discusión así: Acto: Del latín *actus*, que significa hecho o acción, diferente de atentado, da: participio pasado de *atentar*, agresión al Estado o a una persona constituida en autoridad; desacato grave a los mismos. También se define como una agresión contra la vida o la integridad física o moral de una persona. Este proviene del verbo *atentar*: Del latín *attentare*, de *attinere*, tener, detener. Empezar o ejecutar alguna cosa ilegal o ilícita. Intentar, especialmente hablando de un delito. Cometer atentado. Atentatorio, *ria*: De *atentar*. Que lleva en sí la tendencia, el conato o la ejecución del atentado. Por ello resulta confuso y peligroso confundir los términos acto y atentado terrorista, puesto que en el fondo los dos no siempre conllevan a los mismos resultados y consecuencias, así ellos engendren sanciones penales.

Si tomamos la Ley 104 de 1993 en la que se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, encontramos dicha confusión. Según la norma citada en el Título II, se pretende dar atención a las víctimas de “atentados terroristas”. Por lo tanto, si estamos ante víctimas, se deduce que se produjo un acto que causó daño y no un atentado que en algunas ocasiones se queda en la simple intención o tentativa. Así parece indicarlo la legislación penal colombiana que sanciona la realización de la conducta terrorista sin que necesariamente forme parte del tipo penal la producción de daños materiales, es decir, que se trata de un delito de peligro¹⁴. De todas formas, el acto o atentado terrorista (como términos equivalentes) está determinado por el terror y zozobra que éste produce independientemente de que se causen o no daños personales, patrimoniales o ambientales, aunque éstos sí son indispensables para la imputación de responsabilidad, bien sea al Estado o a los particulares.

De forma general nos quedaremos entonces con la palabra acto terrorista para comenzar a poner un poco de orden en la definición del mismo. Pero, además, habría que hacer otra distinción importante entre terrorismo criminal y terrorismo político. Como la acción terrorista sólo se puede atribuir al ser humano, por ser capaz de discernir la intencionalidad de sus actos violentos, se podría deducir fácilmente entonces que de estos elementos, se desgajan tres componentes comunes para todas las clases de terrorismo: violencia, dominación y pánico. Como estas tres palabras son utilizadas generalmente con una finalidad determinada, podríamos definir en un principio el terrorismo como: la intención deliberada (política, personal, religiosa, étnica, etc.) de ejercer dominación a través de un acto violento que produzca pánico. Pero, para completar la definición que nos interesa, tendríamos que tratar de identificar tanto al sujeto que lo ejecuta como el objeto sobre el cual se produce; lo que nos lleva a determinar que se puede producir terrorismo de Estado, terrorismo entre Estados, terrorismo contra el Estado y terrorismo contra un particular o entre particulares, contra una cosa inanimada, o un ser vivo: persona, animal o vegetal¹⁵.

Queda claro, entonces, que el terrorismo criminal (con fines privados) es completamente diferente del político, entendido este último como un acto predeterminado de terror, ejercido por un individuo o grupo de individuos contra el Estado¹⁶. Aparte, podríamos identificar otros, como el acto terrorista étnico religioso o ambiental, que de cierta forma se relacionan con el Estado y, por ello, en el caso del conflicto armado colombiano, los actos contra los oleoductos y las torres de energía, de comunicación, contra puentes y contra la población civil, están catalogados como terrorismo político contra el Estado. Otro caso, apartado y que no estudiaremos en este momento, es el terrorismo de Estado, cuando algún gobierno utiliza la fuerza pública establecida, legítima o no, para eliminar un invasor (caso de Palestina), para eliminar o subyugar un grupo étnico (caso Yugoslavia) o para imponer un cierto régimen político o idea de Estado (caso Alemania entre 1939 y 1944 o algunos países comunistas como China, Cuba, Argentina o Chile).

Así, si buscamos una definición sobre el estudio de la naturaleza y alcance de la noción de terrorismo en Colombia, ésta estaría enmarcada por: la acción deliberada de un individuo o de un grupo de ejercer dominación a través de un acto violento que produzca pánico colectivo. Las modalidades pueden ser variadas: políticas, étnicas o religiosas, ambientales, pero, en todo caso, cuando presentan estas características desvirtúan lo que se conoce en principio como terrorismo criminal.

Con estos elementos de base, podríamos identificar algunos actos terroristas y sus correspondientes regímenes de responsabilidad.

B. La actividad terrorista

La actividad terrorista ha sido difícilmente definida en los textos, tal vez por la oscuridad y la variedad con la que se ha tratado el tema. Además, su régimen legal no está muy bien definido por lo que la responsabilidad del Estado por los daños causados a las personas o a sus bienes por un acto terrorista no siempre es la misma: no siempre un acto calificado como terrorista, genera responsabilidad del Estado y no existe un único régimen de responsabilidad del Estado frente a los actos terroristas.

Si miramos qué pasaba antes de la Constitución de 1991, nos damos cuenta que la responsabilidad del Estado por actos terroristas se manejaba bajo el régimen de la responsabilidad por falla en el servicio, mientras que hoy en día, el artículo 90 de la Carta prevé la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico, permitiendo la aplicación de diversos regímenes. Comenzando por descartar el primero y el último de los casos, es decir, cuando el ataque se dirige contra un particular sin motivos políticos o cuando es perpetrado por el gobierno mismo, encontramos que el régimen de responsabilidad aplicable es la falla del servicio¹⁷, sólo en los casos en que la fuerza pública fue solicitada y no intervino, intervino tardíamente o de forma inadecuada; ejemplo típico es cuando la persona queda atrapada en un enfrentamiento armado o es víctima de un secuestro en una vía pública, en una población amenazada por los insurgentes, en un aeropuerto, en una carretera o espacio público¹⁸. Si la fuerza pública no fue solicitada o no tenía conocimiento de la amenaza terrorista, no se aplica la responsabilidad del Estado.

Igual, si el acto terrorista se dirige contra el servicio público de transporte de pasajeros o de carga, servicio de telecomunicaciones, transporte de energía, puentes, de una cárcel u hospital, se puede aplicar un régimen de responsabilidad por falla en el servicio, cuando hay una mala prestación o una omisión del servicio de vigilancia y protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos¹⁹. Pero, en este caso, se puede establecer también un régimen de responsabilidad por daño especial (por rompimiento del equilibrio ante las cargas públicas} cuando el Estado obliga a prestar el servicio de transporte o de carga, hace soportar una carga a una población con la implantación de una cárcel u hospital militar y se produce un daño a causa de un acto terrorista.²⁰

Otro caso se presenta cuando el ataque es dirigido contra un objeto emblemático o representativo del Estado. En este caso se acude al régimen de responsabilidad por daño especial (por razones de solidaridad), pero que se expresa generalmente en jurisprudencia por el desequilibrio ante las cargas públicas. Sin embargo, si en ese enfrentamiento propiciado por los terroristas contra la organización estatal, son sacrificados, por ejemplo, ciudadanos inocentes, y se evidencia que el objeto directo de la agresión fue un establecimiento militar del gobierno, un centro de comunicaciones al servicio del mismo, o un personaje representativo de la cúpula administrativa, etc., se puede alegar también un régimen de responsabilidad por riesgo excepcional, cuando el bien o la persona afectada estaban expuestos a un peligro evidente, por ejemplo, personas o cosa afectadas a una embajada norteamericana o venezolana en Colombia. Se constituyen entonces presupuestos de responsabilidad objetiva o sin falta, diferentes del anterior²¹. También, se puede considerar la responsabilidad del Estado por falla en el servicio, por el mal uso de la fuerza legítima en el momento de repeler el ataque²².

Un caso particular lo constituye la voladura de oleoductos y torres eléctricas²³. En ambos casos las explosiones causan diferentes tipos de daños: directos, como los daños causados a personas (muerte y lesiones personales), a cosas (daños patrimoniales), al Estado (daños ambientales) y a propiedades públicas. Pero también se producen daños indirectos (daños económicos) que padecen personas que viven de un sustento hídrico o minero, aparte de los daños personales de salud como consecuencia de daños producidos a la ecología. Estos daños han sido calificados como atentatorios contra el Derecho internacional Humanitario, puesto que se vulneran las prohi-

biciones generales de causar daños al ambiente²⁴. Sin embargo, se excluye de plano el régimen de la falla en el servicio, por lo que en reiterada jurisprudencia el Consejo de Estado ha sentado que en la práctica sería imposible derivar responsabilidad del Estado por tales voladuras, porque la imputación de responsabilidad tiene como límite la capacidad del Estado, no sólo económica, sino logística, resultando casi imposible en nuestro medio prestar protección a cada centímetro de las redes de oleoductos.

Situación diferente se presentaría si se mira desde el régimen del daño especial, es decir sin falta, fundamentado, como ya se indicó, en principios de solidaridad social y equidad²⁵. En este caso se prevé la responsabilidad por daño especial cuando el ataque se dirige contra un establecimiento militar del gobierno, un centro de comunicaciones al servicio del mismo, o un personaje representativo de la cúpula administrativa²⁶. Para dicho caso, los oleoductos pueden ser considerados como objetos representativos del Estado, puesto que han sido objetivos militares de los grupos alzados en armas, con el fin de menoscabar la economía y desestabilizar el gobierno. En este punto es necesario precisar que no se respondería por el desequilibrio frente a las cargas públicas sino por el riesgo excepcional en que se encuentra la población ubicada en los sitios cercanos a la vía de los oleoductos y torres de energía. En efecto, el transporte de hidrocarburos y de electricidad es una actividad peligrosa, que se ejecuta en beneficio del Estado colombiano, aunque lógicamente existe también un beneficio para el concesionario, situación que excluye de imputación de responsabilidad al Estado por riesgo excepcional.

En síntesis, la responsabilidad del Estado por daños causados a terceros como consecuencia de la voladura de oleoductos y torres de energía debe fundarse, primordialmente, con el régimen de responsabilidad, sin falta, en la teoría del daño especial, bajo la modalidad de riesgo excepcional. Como lo veremos posteriormente, el ataque contra los oleoductos y contra la infraestructura vital para el sostenimiento de la población, está proscrito no sólo por el Derecho Internacional Humanitario sino también por la legislación penal del mundo entero, y está considerado de forma general como un acto terrorista, incluso si se trata de oleoductos de particulares, pues es evidente su afectación a un fin público.

Caso diferente de estos, es aquel donde se aplica un régimen de irresponsabilidad del Estado, si el acto terrorista es dirigido contra el patrimonio individual, es indiscriminado, no es selectivo, y tiene como fin sembrar pánico y desconcierto social como una forma de expresión. En palabras del Consejo de Estado, por sus propias características, el acto terrorista cierra las puertas a una posible responsabilidad estatal, ya que es un acto sorpresivo en el tiempo y en el espacio, planeado y ejecutado sigilosamente y, por lo mismo, en principio, imposible de detectar por los organismos encargados de la seguridad pública y, como ya se ha dicho reiteradamente, los deberes del Estado son irrenunciables y obligatorios, pero esto no significan que el Estado sea, en principio, omnisciente, omnipresente ni omnipotente, para que responda indefectiblemente y bajo toda circunstancia²⁷.

Por lo anteriormente expuesto, podemos entonces concluir que el acto terrorista recubre muchas modalidades y engendra diversas consecuencias; por ello no es fácil establecer una sola caracte-

rización en su actividad. Pero, además, ni las legislaciones internacionales ni la interna hacen una clara distinción entre terrorismo criminal y terrorismo político, diferencia que debería ser importante en el momento de sancionar la acción y de resarcir los daños. La normativa colombiana ha sido prudente y prefiere, para efectos de represión e indemnización, ir lentamente en el tratamiento de ciertos casos de terrorismo.

II. CUADRO NORMATIVO DEL ACTO TERRORISTA

Ante la ausencia de definición y la diversidad de la actividad terrorista, desde hace algunos años, presionado por las nuevas exigencias nacionales e internacionales, el gobierno colombiano, excluyendo la tardía solución jurisprudencial, se ha puesto en la tarea de indemnizar directamente a las víctimas de actos terroristas, aplicando así no sólo los fines del Estado del artículo 2 de nuestra Constitución, que propenden por la protección de las personas, sino también el Derecho Internacional

Humanitario que defiende el derecho a la solidaridad. Al mismo tiempo se ha implementado una serie de normas que tienden a reprimir cada vez con más fuerza los delitos que tengan relación con el terrorismo.

A. Una legislación cada vez más solidaria

A partir de la Constitución de 1991, el Estado colombiano ha previsto diferentes mecanismos para la atención a las víctimas de los actos o atentados terroristas, con base en el principio constitucional de la protección de la sociedad civil, y el internacional de la solidaridad social en respeto a la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la igualdad y la solidaridad social.

El primero en la legislación colombiana es el decreto 444 de 1993 que presta ayuda humanitaria a las víctimas de atentados terroristas. Lo sigue la ley 104 de 1993 que, en desarrollo del principio de solidaridad social y dado el daño especial sufrido por las víctimas, dispuso en el Título II la asistencia humanitaria a través del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el INURBE y demás entidades públicas dentro del marco de su competencia legal, en materia de salud, vivienda, crédito y educación. A ésta la complementan: el artículo 167 de la ley 100 de 1993 sobre seguridad social²⁸, la ley 105 de 1993 y el decreto 1813 de 1994. Así mismo, la ley 418 de 1997 que prevé en el Título II la *“atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado”*, la cual será prestada por la Red de Solidaridad Social *“y por las demás entidades públicas dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho”*. En estas normas se prevé expresamente que la ayuda se fundamenta en el principio de solidaridad social y que dicha ayuda no implica el reconocimiento, por parte de la Nación o de la respectiva entidad pública, de responsabilidad por los perjuicios causados con los atentados terroristas, así como la necesaria deducción de las sumas correspondientes a la ayuda en el evento de condenar a dichas entidades a indemnizar a las víctimas.

En palabras del Consejo de Estado, se puede concluir que en los últimos años el Estado ha previsto mecanismos de ayuda humanitaria para las víctimas de actos terroristas, que no implican necesariamente la aceptación de responsabilidad por esos hechos²⁹. En consecuencia, para deducir dicha responsabilidad no basta acreditar la ocurrencia de tales actos sino que es necesario demostrar, además, que ellos son constitutivos de una falla del servicio o de un daño especial, de conformidad con los criterios que la ley y la jurisprudencia han desarrollado al respecto³⁰.

Por su parte, la Corte Constitucional ha recordado la obligación que tienen los empleadores de continuar cancelado los salarios a los familiares de trabajadores desaparecidos o secuestrados³¹. El pronunciamiento fue hecho tras conocer la acción de tutela instaurada por varias esposas de empleados de la empresa Galectro Cía. Ltda., la que a su vez era contratista de la empresa Electricaribe S.A. ESP Al interponer su acción y reclamar los pagos salariales de sus esposos, las demandantes argumentaron la necesidad que de dicho pago requieren tanto ellas como sus hijos.

Queda claro, sin embargo, que para estos casos el secuestro no necesariamente debe tener fines políticos para que pueda ser considerado como acto terrorista, - no olvidemos que en ambos casos, político o criminal, se constituye en una acción deliberada que ejerce dominación a través de un acto violento que produzca pánico colectivo. Generalmente, cuando el secuestro es extorsivo, se desvirtuaría por completo el fin político y, por ende, se le debería dar un tratamiento diferente tanto en el momento de reprimirlo como de indemnizar los daños que de él se deriven.

B. Una legislación cada vez más represiva

Como ya lo hemos mencionado, desde que se firmó el Protocolo II de la Convención de Ginebra de 1959 adoptado en Colombia por la Ley 171 de 1994, el derecho internacional ha sancionado los actos terroristas contra la población civil. El artículo 13 del Protocolo establece, por ejemplo, la protección de la población civil: *La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes: “no serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil”*.

Por otra parte, se consagra en el artículo 15 del Protocolo II una protección especial a las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas. El artículo 15 trata de la protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas: *“Las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber, las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques puedan producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil.”* La finalidad del artículo es evitar pérdidas importantes de la población civil; por tanto, la enumeración del mismo no puede ser tenida como taxativa, pues es evidente que existen otras fuerzas peligrosas además de las enunciadas; tal es el caso del petróleo, químicos, armas explosivas, sustancias consideradas peligrosas en numerosos instrumentos jurídicos internacionales y nacionales. Así,

en nuestro país el ataque contra puentes, oleoductos, torres de energía y de telecomunicaciones, no solamente está proscrito sino considerado en ciertos casos como acto terrorista³².

De su parte, con el fin de hacer una adecuada distinción ente las diferentes modalidades de terrorismo y ya existiendo una legislación penal que reprime todos estos actos³³, la Fiscalía General de la Nación, previo acuerdo con el Gobierno Nacional, presentó a consideración del Congreso el proyecto de ley 001 del 20 de julio de 2003 que reforma de manera sustancial el Código Penal³⁴. Uno de los aspectos que modifica se relaciona con el endurecimiento de penas para jefes de organizaciones al margen de la ley³⁵. Según la exposición de motivos del proyecto, los grupos armados, guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, siempre ponen a salvo a sus cabecillas, *“cuando lo cierto es que las operaciones delictivas son planeadas, concertadas y finalmente aprobadas por ellos.”*³⁶ Según el fiscal general de la Nación, la criminalidad actual requiere no solamente nuevos dispositivos penales³⁷ sino también el endurecimiento de las penas existentes, especialmente cuando se trata de concurso de delitos, terrorismo, concierto para delinquir, masacres y delitos de lesa humanidad³⁸.

La propuesta modifica la sentencia anticipada y cambia el mecanismo de rebaja de penas³⁹.

De otra parte, la Ministra de Defensa Nacional, Martha Lucía Ramírez, radicó el proyecto de ley 018 del 20 de julio de 2003 cuyo objetivo principal es establecer normas con las cuales el Estado Colombiano adoptaría un sistema jurídico y un mecanismo ágil y eficiente, que permita fortalecer la capacidad investigativa en materia delincencial. Igualmente, el proyecto pretende modificar varios artículos del Código Penal entre los cuales se destaca el que sanciona con prisión de ocho (8) a quince (15) años y multa de quinientos (500) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a quien en el desarrollo del conflicto armado ataque al adversario, simule la condición de persona protegida o utilice indebidamente signos de protección como la Cruz Roja o la Media Luna Roja, la bandera de las Naciones Unidas o de otros organismos intergubernamentales. En igual pena incurrirá quien, con la misma finalidad, utilice *“uniformes del adversario.”*

Un aspecto importante de la propuesta lo constituye el artículo 22 de la reforma, el cual pretende reformar el artículo 343 del Código Penal, que dispone que el que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física, la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos. Pero, de forma general, la propuesta no hace una clara diferencia entre el terrorismo criminal y el político; sólo refuerza de forma reiterada la expresión *“El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y con el propósito de dañar o atacar al adversario.”*⁴⁰

Esto, debe ser válido para los delitos que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario⁴¹, pero no podemos asimilar estos delitos, por terribles que sean, con los ya enunciados como propiamente terroristas que, por estar implícitos dentro del conflicto armado, tienden a confundirse y dárseles el mismo tratamiento, como en ocasiones se hace con los actos de barbarie, delitos degradantes, discriminación racial, toma de rehenes y destrucción y apropiación de bienes, etc.

⁴² Nuestra legislación penal, en su artículo 144, mezcla la noción propia del acto terrorista con la concepción de delitos contra el Derecho Internacional Humanitario, al comenzar con la expresión *El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado.....* Lo que reduce el terrorismo sólo a los actos producidos por grupos opuestos bélicamente al gobierno, y de esta forma todo acto de violencia cometido por los grupos alzados en armas estaría convertido casi automáticamente en terrorista, y algunos de ellos en delitos contra el Derecho Internacional Humanitario. Como nosotros ya lo explicamos, la noción de acto terrorista es mucho más amplia y compleja.

Con estas nuevas disposiciones propuestas para reformar el código penal, nos alejamos, cada vez más, de una definición clara de la noción del acto terrorista,

el cual, si persigue fines políticos, entraría automáticamente a ser parte de las actividades de un conflicto armado contra el Estado y, por ende, violatorio del Derecho Internacional Humanitario. Es cierto que estos últimos deberían ser reprimidos de forma más severa que las actuaciones de terrorismo criminal o político, puesto que no está en juego un grupo de personas sino la colectividad mundial en general. Así mismo, se debería establecer un tipo de indemnización diferente para las personas que son víctimas de actos terroristas, sobre todo, cuando se encuentran en medio de un conflicto armado. Hay que tener entonces muy claro que no todas las actividades violentas que ejercen los grupos alzados en armas son de tipo político. La mayor parte de secuestros, bombas, asaltos, tráfico de estupefacientes, raptos y reclutamientos ilegales, que realizan los grupos al margen de la ley en Colombia no tienen nada que ver con las actividades terroristas de un conflicto político y se quedan en la simple esfera de los delitos que cometen cotidianamente las organizaciones criminales para financiar sus negocios ilícitos, algunos de ellos convertidos en delitos contra el Derecho Internacional Humanitario.

Conclusión

Casi todas las legislaciones penales en el mundo describen el terrorismo como cualquier acto violento premeditado contra los bienes o miembros del Estado o contra la población civil para, con ello, influenciar o intimidar al gobierno o desarrollar causas políticas, religiosas o ideológicas, etc. Las diferentes convenciones y resoluciones de la ONU, que reprimen la financiación del terrorismo, lo identifican como la realización de cualquier acto de intimidación o presión a una población o a un gobierno, tendiente a causar la muerte o lesiones serias a un civil o a cualquier persona que no tome parte activa en una situación de conflicto armado. Para la mayoría de los países, quien ejerce terrorismo ejerce uso ilegítimo de la fuerza o la violencia contra personas o la propiedad para intimidar al gobierno o a la población civil, persiguiendo objetivos políticos o sociales.

Si nos atenemos a la definición estricta de acto terrorista, tendríamos por terroristas los actos de grupos de protesta que rompen vitrinas y prenden fuego a las banderas de ciertos países en las reuniones de la OMC, en contra de las reuniones mundiales del medio ambiente o del grupo de los 7 más ricos del mundo. Inclusive, se tendrían por terroristas todas las protestas de un pueblo, contra las medidas impuestas en determinados casos por un gobierno, dado que estos actos

atentan contra la propiedad, buscando influenciar o intimidar al gobierno de turno para dar sustento por la fuerza a su pensamiento político anticapitalista o de oposición.

Sin embargo, el mayor inconveniente que encontramos, en cada manifestación violenta con determinados fines, es la exigencia de ilegitimidad de la fuerza como rasgo esencial del terrorismo y, sobre todo, la persona que determina dicha ilegitimidad. ¿Quién decide si la fuerza o la violencia de otro es ilegítima? ¿Se deben considerar todos los actos de fuerza de los Estados como legítimos? No olvidemos que los grupos alzados en armas, en ocasiones respaldados por gobiernos u organizaciones extranjeras, consideran sus ataques contra el Estado como legítimos. Por ello, la dificultad de calificar como terroristas a los Talibanes mientras estaban en el poder; también los actos de violencia promovidos por el Estado de Israel en el marco del conflicto árabe, o aquellos ejercidos por las dictaduras latinoamericanas en la época de lucha contra el socialismo. ¿Acaso las masacres de guerrilleros por parte del ejército o de los paramilitares, quienes consideran sus acciones como actos de legítima defensa, podrían ser calificadas de ilegítimas, sabiendo que muchos otros Estados el mundo financian dichas luchas armadas?

En Colombia no se le ha dado la suficiente importancia al tema. La definición normativa de terrorismo no es todavía muy clara y la lucha por detenerlo es deplorable. Los resultados son precarios y las herramientas para hacerle frente son claramente insuficientes. El Código Penal, además de castigar diversas modalidades delictivas (como el terrorismo biológico y la fabricación de armas químicas), al definir el terrorismo en el artículo 144 no es muy claro frente a la diversidad de la noción y, además, lo reduce al conflicto armado entre el gobierno y los grupos insurgentes. Se debería, entonces, volver a los elementos propios del acto terrorista, sin confundirlo con el atentado y hacer énfasis en la gravedad del hecho y en los fines que persigue. El terrorismo es grave precisamente porque pone la intimidación y al terror como fines en sí mismos.

En nuestro país, a pesar de ser calificado como uno de los más violentos del mundo, no contamos por el momento con un adecuado estatuto antiterrorista que le dé una perspectiva integral al flagelo y lo haga parte esencial de la política gubernamental, para superar la aproximación de mera conducta individual del código. Tampoco encontramos un código penal claro sobre los diferentes tipos terroristas. Además, es preciso dotar a las autoridades policivas y de inmigración de herramientas más efectivas para capturar y deportar sospechosos, recaudar pruebas, interceptar comunicaciones y prevenir actos terroristas. De igual forma, se debe adoptar, por fuera de los estados de excepción, un procedimiento penal y carcelario especial para el sindicado y el condenado por terrorismo. Pero, antes que todo, habría que ponernos de acuerdo sobre lo que es el acto terrorista, diferenciándolo adecuadamente en todas sus modalidades y castigándolo e indemnizando sus daños de forma más justa.

El conflicto armado que vive actualmente Colombia, con numerosos actos terroristas, con ataques persistentes contra la población, la infraestructura eléctrica y petrolera del país, no puede desconocer la responsabilidad cada vez más marcada del Estado. A través de una adecuada legislación, poco a poco se abren más posibilidades de responder por los daños que ocasionan los ataques terroristas, sean estos criminales o políticos, aplicando un régimen de responsabilidad sin falta

como lo exige un Estado Social de Derecho, solidario y respetuoso de la dignidad humana. Este no puede eludir el cumplimiento de sus deberes jurídicos internos e internacionales excusando el pago de indemnizaciones bajo la excusa de la carencia de recursos.

Pero, para una mejor protección de la población civil, será necesario avanzar cada vez más en elaboración de una adecuada definición sobre terrorismo, la cual deberá tener en cuenta la importante diferencia entre terrorismo criminal y político. No se puede olvidar que, aparte de la necesaria indemnización de las víctimas, surge un necesario juicio de responsabilidades que pueden llevar a los autores de terrorismo político a un juicio penal por la violación del Derecho Internacional Humanitario. Aparte de la responsabilidad que se les puede atribuir por el daño ecológico puro, causado por actos terroristas, contra las torres de energía, los oleoductos y las embarcaciones o naves aéreas. Otro muy distinto es el juicio penal que se le puede seguir a los autores de actos terroristas de tipo criminal.

Sería entonces preciso, para un futuro próximo, aclarar cuáles de las actividades terroristas de los grupos subversivos en Colombia pueden ser catalogadas como actos terroristas criminales, cuáles de carácter político y cuáles violatorias del derecho penal internacional. Las unas o las otras pueden llevar a sus autores sea ante los tribunales nacionales para ser juzgados en nuestro país, sea ante tribunales penales extranjeros a través de la aplicación de un tratado de extradición, sea ante un tribunal penal internacional acusados de delitos contra la humanidad, a través de los mecanismos que ofrece el recién aprobado tratado de la CPI. Todo esto se evidencia necesario puesto que los tres tipos de delitos no podrán ser tratados de la misma forma por la íntajable “Legislación de perdón y olvido” que se avecina en nuestro país.

NOTAS

- ¹ Primer informe de investigación del proyecto institucional “Responsabilidad del Estado por actos terroristas”, junio 2003, de la línea Línea de investigación “Hacia un nuevo contencioso administrativo” dirigida por Carlos Mario Molina Betancur, director del GIDEP, grupo de investigaciones en derecho público. Centro de investigaciones jurídicas Orion Álvarez Atehortúa, Facultad de derecho. Universidad de Medellín.
- ² Más de un centenar de edificios afectados, miles de muertos y cientos de miles de heridos y damnificados fue el triste balance de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Pero, desafortunadamente éste no es el único ni el último atentado terrorista de grandes proporciones. El Tiempo, 12-15 de sept. 2001.
- ³ Según un reciente informe de la Dirección de Infraestructura y Energía del Departamento Nacional de Planeación en su boletín “Atentados terroristas a la Infraestructura Nacional”, se realizó recientemente un balance del último año de los atentados a oleoductos, torres de energía, de telecomunicaciones, puentes, acueductos e infraestructura aeronáutica y aeroportuaria. Según el documento, durante los primeros seis meses del presente año fueron perpetrados 150 ataques a torres de energía, frente a los 483 actos reportados en igual periodo de 2002. Por su parte, los atentados a puentes disminuyeron 80%, al pasar de 100 a 16 el número de ilícitos. En cuanto a los atentados a torres de telecomunicaciones pasaron de 62 en 2002 a 15 en el primer semestre de 2003. En materia de acueducto, pasaron de 12 en 2002 a 4 en el primer semestre de 2003. El transporte de crudo y sus derivados se ha visto afectado considerablemente durante los últimos 15 años, especialmente el oleoducto Caño Limón Coveñas. El total de atentados en 2003 fue de 60 y de 74 en 2002, frente a 263 en el año anterior, lo que representa una disminución del 72%.
- ⁴ El 24 de marzo de 1989, el Superpetrolero Exxon Valdez cargado con 1.264.155 barriles de crudo chocó contra el Arrecife Bligh en la región Príncipe William al Sudoeste de Alaska, causando la mayor catástrofe ambiental por vertido de hidrocarburos. Se derramaron 50.4 millones de litros de petróleo en el mar, afectando 750 kilómetros de costas, lo

que costó en limpieza más de dos billones de dólares. Según informes de Ecopetrol, la cantidad de petróleo derramada en Colombia por los atentados terroristas a los oleoductos hasta la fecha de 1998 era 7.6 veces superior a la catástrofe del Exxon Valdez; dos años después, la cifra era 11 veces mayor. El Tiempo, 21 de agosto de 2000.

- ⁵ En contra de una eventual propagación en ese sentido, el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas ha emitido diferentes resoluciones para luchar contra el terrorismo internacional; Mirar, Resolución 1455 del 17 de enero de 2003, que recoge y adopta varias disposiciones concertadas en las resoluciones 1452 del 20 de diciembre de 2002, 1390 del 16 de enero de 2002, 1363 del 30 de julio de 2001, 1333 del 19 de diciembre de 2000 y 1267 del 15 de octubre de 1999. Para una mejor y más amplia consulta de dichas resoluciones, consultar www.un.org
- ⁶ Adoptado en Colombia por la Ley 171 de 1994.
- ⁷ Una vez aprobado en el Congreso de la República, el Gobierno Nacional promulgó la ley 837 del 16 de julio de 2003 por medio de la cual se aprueba la “Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. El tratado determina que la toma de rehenes constituye un acto de terrorismo, y establece mecanismos de cooperación entre los Estados para la prevención, enjuiciamiento y castigo de las personas que lo cometan. Colombia se comprometió a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que se firme en el futuro. El texto excluye de su aplicación los actos de toma de rehenes de alcance puramente interno, es decir, aquellos que no tengan repercusiones internacionales directas. Por tanto, sólo se aplica si el presunto delincuente se encuentra en el territorio de un Estado diferente del Estado en cuyo territorio se cometió el acto, o si la víctima o el perpetrador son nacionales de otro Estado. Por ejemplo, el caso del secuestro y posterior asesinato de los tres indigenistas estadounidenses por parte de la guerrilla colombiana tendría alcance en la presente convención.
- ⁸ El Presidente de la República, Álvaro Uribe, sancionó en días pasados la ley 804 de abril de 2003 que aprueba el “Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997 que había sido puesto en vigencia por el organismo el 3 de junio de 1983. El acuerdo obliga a cada Estado Parte a adoptar las medidas necesarias para tipificar, con arreglo a su legislación interna, esta clase de delitos y sancionarlos con penas acordes con su gravedad. Según el documento, “Cada Estado Parte adoptará las medidas que resulten necesarias, incluida, cuando proceda, la adopción de legislación interna, para que los actos criminales comprendidos en el ámbito del presente Convenio, en particular los que obedezcan a la intención o el propósito de crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas, no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar y sean sancionados con penas acordes a su gravedad.” Mirar, Ley 804 del 1 de abril de 2003.
- ⁹ Para conocer todas las manifestaciones, resoluciones y coloquios consultar www.un.org
- ¹⁰ Mirar, Jorge Octavio Ramírez, “Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por atentados terroristas”, in: Responsabilidad civil y del Estado, Medellín, Revista n° 11 de agosto de 2001, Instituto antioqueño de responsabilidad civil y del Estado. El autor prefiere más bien enunciar algunas de sus características, antes de lanzarse a precisar una definición exacta del acto terrorista. Estas características serían: una interacción social violenta, sistemática, sorpresiva y publicitaria. Sin embargo, lo que se está tratando de caracterizar acá es una de las modalidades de terrorismo, como lo es el político. El Consejo de Estado colombiano a dispuesto, además, en varias jurisprudencias que la indemnización por parte del Estado de un acto terrorista debe ir acompañado del elemento “previsibilidad”, lo que descarta la sorpresa y no se exige ni el elemento sistemático ni el publicitario, lo cual desvirtúa en cierta medida muchos de los elementos que caracterizan en esta publicación el acto terrorista. Por último, no están contemplados elementos tan importantes como la intencionalidad de imponerse por la fuerza y la de crear pánico, zozobra o incertidumbre. Mirar, CE, Sección tercera, Sentencia del 28 de abril de 1994, Cons.pon. Julio César Uribe Acosta; CE., Sección tercera, Sentencia del 13 de mayo de 1996, Cons. Pon. Daniel Suárez y CE, Sección tercera, Sentencia del 5 de septiembre de 1996, Cons. Pon. Carlos Betancur Jaramillo.
- ¹¹ Igual inquietud, la comparte Juan Carlos Peláez Gutierrez, Reflexiones sobre los fundamentos de la jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materia de actos terroristas, Temas de derecho público, Universidad Externado de Colombia, n° 61, p. 15.
- ¹² Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición 1984. Madrid.
- ¹³ R. Prieto, “Terrorismo y derecho humanitario en caso de conflicto armado interno”, in: Guerra, violencia y terrorismo, Bogotá, Universidad Nacional, Red de Universidades por la paz y la convivencia, p. 115.

- ¹⁴ Decreto Legislativo 180 de 1988 adoptado como legislación permanente por el Decreto 2266 de 1991. Código Penal Ley 589 del 2000) “Artículo lo Decreto 180 de 1988 y 343 del Nuevo Código Penal TERRORISMO. “ El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta. ...Si el Estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, vídeo, cásete o escrito anónimo, la pena será de dos a cinco años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”
- ¹⁵ El Consejo de Estado en relación con la responsabilidad del Estado por acto terrorista introduce la siguiente definición de terrorismo, la cual es adoptada para los efectos de este trabajo. “Del latín terror. Doctrina política que funda en el terror sus procedimientos para alcanzar fines determinados. El terrorismo no es por lo tanto un fin sino un medio. Su historia es tan antigua como la humanidad. Hay muchas formas de terrorismo: el físico, el psicológico, el religioso, el político, etcétera. El terrorismo es, en suma, la dominación por el terror. En todo caso procede de una manera coercitiva, no dialoga y se impone por la violencia (...) El terrorismo es una figura heterogénea, pues puede revestir formas muy distintas de delitos, aunque predominan los que van contra las personas eligiendo la víctima entre jefes de Estado, ministros, muchedumbres o los que atenían contra la propiedad, ejecutándose en su mayoría por medio de incendios o explosivos(...) Dominación por el terror. Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror. Generalmente, el terrorismo es utilizado como medio de lucha por algún grupo político, (...) Consejo de Estado Expediente 8490 Sentencia del 27 de enero del 2000 - expediente 8490, CP Jesús María Carrillo Ballesteros.
- ¹⁶ La previsibilidad en la comisión del acto terrorista parece ser un elemento importante en este tipo de actos terroristas en el momento de determinar una indemnización del Estado. Mirar, CE, Sección tercera, Sentencia del 21 de marzo de 1991. Exp. 5595; CE, Sección tercera, Sentencia del 11 de diciembre de 1990, Cons. Pon. Carlos Betancur Jaramillo Exp. 5417; CE., Sección tercera, Sentencia del 13 de mayo de 1996, Con. Pon. Daniel Suárez Hernández, Exp. 10627 y CE, Sección tercera, Sentencia del 5 de septiembre de 1996, Exp. 10461.
- ¹⁷ Para el cual se deben configurar tres elementos: la existencia de una falla en al actividad de la Administración, un perjuicio, moral o físico y una relación de causalidad entre (os dos primeros. Mirar, un caso que se volvió típico: el acto terrorista perpetrado al Palacio de Justicia, CE, Sección tercera, del 16 de abril de 1995, Mag. Pon. Juan de Dios Montes Hernández, ExP. 8966.
- ¹⁸ Consejo de Estado, Sentencias del 28 de abril de 1994 Expediente 7733, 3 de noviembre de 1994 expediente 7310 y 9 de mayo de 1996 exp. 10654.
- ¹⁹ Se puede establecer para efectos de indemnización que los perjudicados dieron aviso a las autoridades y solicitaron la protección, sin que éstas respondieran o lo hicieren de forma equivocada. 0 no requiriendo aviso, porque era evidente y público la gravedad de la situación de orden público, no se prestó la protección debida a la ciudadanía.
- ²⁰ Consejo de Estado - Sección Tercera, Sentencia del 8 de febrero de 1999, expediente 10731.
- ²¹ Consejo de Estado, Sentencias del 5 de julio de 1995 Expediente 6014, Sentencia 6014 del 23 de septiembre de 1994, Exp. 8577 y 9 de febrero de 1995, Consejero Ponente Julio César Uribe Acosta, Expediente 9550.
- ²² Consejo de Estado, Sentencias del 23 de julio de 1998 exp. 11336 y del 27 de enero del 2000 Exp. 8490 y 10867.
- ²³ Castro Caycedo José Fernando En Defensa Del Pueblo Acuso - Impacto de la Violencia en los Oleoductos de Colombia. Defensor del Pueblo. Defensoría del Pueblo 1997.
- ²⁴ Protocolo II de la Convención de Ginebra de 1959 adoptado en Colombia por la Ley 1.71 de 1994.
- ²⁵ Mirar, Consejo de Estado, Sentencia del 23 de septiembre de 1994, Expediente 8577.
- ²⁶ CE, Sección tercera, Sentencia del 23 de septiembre de 1994, Exp. 8577, Con. Pon. Julio César Uribe Acosta y CE, Sección tercera, Sentencia del 10 de marzo de 1997, Exp. 11366, Cons. Pon. Daniel Suarez Hernández.
- ²⁷ Consejo de Estado, Sección tercera, Sentencia del 27 de enero del 2000 Expediente 8490; CE, Sección tercera, Sentencia del 3 de noviembre de 1994, Cons. Pon. Juan de Dios Montes Hernández; CE, Sección tercera, Sentencia del 11 de octubre de 1990, Exp. 5737, Con. Pon. Gustavo de Greiff Restrepo; CE, Sección tercera, Sentencia del 7 de diciembre de 1977, Exp. 1534 y CE, Sección tercera, Sentencia del 23 de septiembre de 1994, Exp. 8577, Cons. Pon. Julio César Uribe Acosta.

- ²⁸ “En los casos de urgencia generadas en accidentes de tránsito en acciones terroristas ocasionadas por bombas artefactos explosivos(...) expresamente probados por el Consejo Nacional de Seguridad social en salud, los afiliados al sistema general de seguridad social en salud tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médicos-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte el centro asistencial. El fondo de solidaridad y garantías pagará directamente a la institución que haya prestado el servicio a las tarifas que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de seguridad social en salud”
- ²⁹ CE, Sección tercera, Sentencia del 3 de noviembre de 1994, Cons. Pon. Juan de Dios Montes H.
- ³⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 8 de febrero de 1999 Exp. 10731.
- ³¹ Con esto se desestima el concepto de los jueces de instancia que negaron 1a calidad de empleados públicos y por ende no les era aplicable la ley 589 tle 2000. Se retomó la decisión adoptada por la misma Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad 400 de 2003, en la cual se declaró inexecutable la expresión “servidor público”, y que dio paso a la posibilidad de que todos los familiares de los trabajadores públicos o privados, que fueran víctimas de secuestros o desapariciones pudieran ser cobijadas con el beneficio incluido en la ley 589. De esta manera, la sala amparó los derechos a la igualdad de condiciones de los empleados públicos y particulares.
Corte constitucional, Sentencia T-501 del 17 de junio de 2003. Mag. Pon. Alfredo Beltrán.
- ³² Artículo 1o del Decreto Legislativo 180 de 1988.
- ³³ El artículo 144 dispone: “Actos de terrorismo: El que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia, cuya finalidad principal sea aterrorizarla,.. Código Penal vigente, ley 599 de 2000, que entró en vigencia a partir del 24 de julio de 2001.
- ³⁴ El artículo cuarto transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002 facultó a la Comisión Constitucional Redac-tora para expedir, modificar o adicionar el Código Penal en aquello relacionado con el nuevo sistema acusatorio.
- ³⁵ Artículo 2º. El artículo 29 del Código Penal tendrá un párrafo así: “Párrafo. También es autor de los delitos que cometan los miembros de los grupos que se encuentren bajo su autoridad y control efectivo, el jefe militar o quien actúe efectivamente como tal, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre dichos grupos, cuando hubiere sabido, o según las circunstancias hubiere debido saber, que los integrantes de los grupos estaban cometiendo esas conductas punibles o se proponían cometerlas, o deliberadamente hubiere hecho caso omiso de información que indicase claramente que estaban cometiendo o se proponían cometer esas conductas punibles, siempre y cuando no hubiere adoptado las medidas necesarias y razonables a su alcance, para prevenir o reprimir su comisión”.
- ³⁶ Artículo 40. El Código Penal tendrá un artículo 345A así: “Artículo 345A. Financiamiento del terrorismo. El que directa o indirectamente entregue, recaude, reciba, aporte bienes o recursos, o realice cualquier acto para promover, organizar o mantener grupos armados ilegales o terroristas, nacionales o extranjeros, o financiar sus actividades, o sostener económicamente a sus integrantes, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a veinte mil (20.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.
- ³⁷ Artículo 43. El artículo 441 del Código Penal, modificado por la ley 733 de 2002, artículo 9º quedará así: “El que teniendo conocimiento de la comisión de delitos de genocidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, terrorismo, homicidio, secuestro, secuestro extorsivo o extorsión, narcotráfico, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, enriquecimiento ilícito, testaferrato, lavado de activos, de los contemplados en el Capítulo Sexto del Título X Libro 2 del Código Penal así como cualquiera de las conductas contra persona y bienes protegidos en el derecho internacional humanitario o de las conductas de proxenetismo cuando el sujeto pasivo sea un menor de doce (12) años, omitiere sin justa causa informar de ello en forma inmediata a la autoridad incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años.
- ³⁸ Artículo 45. El inciso segundo del artículo 446 del Código Penal quedará así: “Si la conducta se realiza respecto de los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o cualquiera de las conductas señaladas en el Capítulo Sexto del Título X, Libro Segundo del Código Penal, la pena será de cuatro (4) a doce (12) años de prisión. La pena se aumentará en la mitad para el servidor público que comete cualquiera de las anteriores conductas de omisión de denuncia”. Las penas de genocidio y delitos contra el derecho penal humanitario tienen penas hasta de 50 años de prisión y los de terrorismo se pueden aumentar hasta una tercera parte.
- ³⁹ El Artículo 3º. El inciso 2º del artículo 31 del Código Penal quedará así: “En ningún caso, en los eventos de concurso, la pena privativa de la libertad podrá exceder de sesenta (60) años”. A su vez, el Artículo 4º. El párrafo del artículo 31 del

Código Penal quedará así: “En los eventos de los delitos continuados y masa se impondrá la pena correspondiente al tipo respectivo aumentada hasta en la mitad de conformidad con las acciones realizadas y con el número de víctimas”. El artículo 170 del Código Penal, quedará así: “Artículo 170. Circunstancias de agravación punitiva. La pena señalada para el secuestro extorsivo será de veintiocho (28) a cuarenta (40) años y la multa será de cinco mil (5.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin superar el límite máximo de la pena privativa de la libertad establecida en el Código Penal, si concurriere alguna de las siguientes circunstancias.- 7-. Cuando se cometa con fines terroristas. Por último, el Artículo 18. El artículo 171 del Código Penal quedará así: “Artículo 171. Circunstancias de atenuación punitiva. Si dentro de los quince (15) días siguientes al secuestro, se dejare voluntariamente en libertad a la víctima, sin que se hubiere obtenido alguno de los fines previstos para el secuestro extorsivo, la pena se disminuirá hasta en la mitad.

^{En} los eventos del secuestro simple habrá lugar a igual disminución de la pena si el secuestrado, dentro del mismo término, fuere dejado voluntariamente en libertad. Igual rebaja de pena tendrá el autor o partícipe que una vez sea aprehendido aporte información que conduzca a la identificación de los responsables, ubicación y rescate del secuestrado. El autor o partícipe del hecho que en cualquier tiempo decida voluntariamente abandonar la acción y acuda a la autoridad para aportar información que conduzca a la individualización, identificación y captura de los responsables y ubicación y rescate del secuestrado, se hará acreedor a una rebaja de pena de la mitad a las tres cuartas partes de la pena. Igual tratamiento tendrá el autor o partícipe del hecho que en el momento de un inminente operativo de rescate de la víctima por parte de las autoridades no oponga resistencia y proceda a entregarla sin atentar contra su vida e integridad personal”.

⁴⁰ Artículo 8°.- El artículo 142 del Código Penal quedará así: “ARTICULO 142.-Utilización de medios y métodos de guerra ilícitos. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, utilice medios o métodos de guerra prohibidos o destinados a causar sufrimientos o pérdidas innecesarios o males superfluos incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de ocho (8) a quince (15) años, multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a quince (15) años.” Igualmente, el Artículo 9°.- El artículo 143 del Código Penal quedará así: “ARTICULO 143.- Perfidia. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y con el propósito de dañar o atacar al adversario, simule la condición de persona protegida o utilice indebidamente signos de protección como la Cruz Roja o la Media Luna Roja, la bandera de las Naciones Unidas o de otros organismos intergubernamentales, la bandera blanca de parlamento o de rendición, banderas o uniformes de otros países o de destacamentos militares o policiales de las Naciones Unidas u otros signos de protección contemplados en tratados internacionales ratificados por Colombia, incurrirá por esa sola conducta en prisión de ocho (8) a quince (15) años y multa de quinientos (500) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien, con la misma finalidad, utilice uniformes del adversario.”

⁴¹ El artículo 135 del Código establece una serie de conductas contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, así: homicidio en persona protegida. El que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios internacionales sobre derecho humanitario, ratificado por Colombia... En artículo 136 concibe lo mismo para las lesiones y el 137 para la tortura, el 138 lo hace para el acceso carnal violento y el 139 para los actos sexuales violentos... Código Penal vigente, ley 599 de 2000, que entró en vigencia a partir del 24 de julio de 2001.

⁴² Artículos 145 a 168. Código Penal vigente, ley 599 de 2000, que entró en vigencia a partir del 24 de julio de 2001.