

Universidad Santo Tomás
Maestría en Defensa de los Derechos Humanos
y del Derecho Internacional Humanitario ante Organismos,
Tribunales Y Cortes Internacionales

Primer Claustro Universitario De Colombia

Martha Isabel Piñeros Rivera

Análisis Crítico de la Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la
Calificación de Actos de Terrorismo

Bogotá D.C., 2017

Universidad Santo Tomás
Maestría en Defensa de los Derechos Humanos
y del Derecho Internacional Humanitario ante Organismos,
Tribunales Y Cortes Internacionales

Primer Claustro Universitario De Colombia

Martha Isabel Piñeros Rivera

Director: Dr. Alejandro Valencia Villa

Análisis Crítico De La Jurisprudencia Del Consejo De Estado Sobre La
Calificación De Actos De Terrorismo

Bogotá D.C., 2017

Contenido

	Pág.
Introducción.....	1
Capítulo I: Antecedentes	6
1.1. Aspectos generales sobre la responsabilidad del Estado	6
1.2. Competencias del Consejo de Estado	8
1.3. Responsabilidad del Estado por “actos de terrorismo”	9
1.4. Tendencias sobre los fundamentos aplicables en la jurisprudencia para calificar los actos en los que se enjuicia la responsabilidad del Estado como terroristas	11
Capítulo II: Análisis Jurisprudencial sobre la Indefinición de “Terrorismo”	14
2.1. Sentencias destacadas de la Sección Tercera del Consejo de Estado	14
2.1.1. Sentencias que utilizan doctrina nacional y el derecho interno.....	14
2.1.2. Sentencias que utilizan la definición de la Comisión Andina de Juristas	16
2.1.3. Sentencias que utilizan la definición de la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002.....	19
2.1.4. Sentencias que utilizan el Protocolo II de 1977	20

2.1.5. Sentencias que no se refieren expresamente a la definición de “terrorismo” pero acuden a conceptos de DIH.....	23
CAPITULO III: Análisis sobre la calificación de “Actos de Terrorismo” en la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado	
3.1. Análisis temático	33
3.1.1. Población civil	33
3.1.2. Guerrillas y otros grupos ilegales.....	43
3.1.3. Autodefensas o Paramilitarismo	50
3.1.4. Explosivos.....	56
3.1.5. Narcotráfico	65
3.1.6. Masacres	75
3.1.7. Conclusiones sobre las tendencias más utilizadas por la Sección Tercera para calificar los hechos como “actos de terrorismo”	86
Capítulo IV: Parámetros para definir Terrorismo	90
4.1. Parámetros utilizados en los convenios de Naciones Unidas para definir “terrorismo”	91
“CAPÍTULO IV	92
APODERAMIENTO ILÍCITO DE UNA AERONAVE	92
Artículo 11	92
4.2. Parámetros utilizados en las resoluciones del Consejo de Seguridad	106
4.3. Parámetros utilizados en el derecho interno	111
4.4. Parámetros utilizados en las sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado	117

4.5. Conclusiones sobre los parámetros	130
4.5.1. Elementos comunes y disímiles entre los convenios y las resoluciones (ámbito internacional)	130
4.5.2. Elementos comunes y disímiles en la jurisprudencia y el derecho interno (ámbito nacional)	134
4.5.3. Integración de los estándares internacionales con las normas y jurisprudencia nacional	136
Capítulo V: Propuesta de Definición de Terrorismo	139
5.1. Breve reseña	139
5.2. Propuesta	151
5.3. Conclusiones	152
Conclusiones Finales	155
Referencias Bibliográficas	159

Introducción

El objetivo central de la investigación tiene como propósito realizar un análisis crítico de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con base en estándares internacionales, referido a la calificación de actos de terrorismo, a partir de la Constitución Política de 1991. Se pretende demostrar que en la mayoría de los casos no se atienden los parámetros previstos en los tratados y en la doctrina internacional, y tampoco los señalados en el derecho interno.

Los objetivos específicos están relacionados con la identificación de los elementos comunes y disímiles contenidos en las distintas definiciones que existen sobre la materia, confrontados con el análisis de las sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos concretos, referidos a la responsabilidad estatal por “actos de terrorismo”. Luego, formular una propuesta de definición, con miras a brindar una herramienta al juez, en el estudio de los casos, necesaria para realizar calificaciones acordes con los estándares internacionales.

La investigación es cualitativa (método inductivo). La técnica de investigación empleada es teórico documental, bajo las modalidades de la investigación dogmática (aproximación de fuentes formales), propositiva (evaluar y cuestionar las diversas posiciones en torno a la calificación de actos de terrorismo) y jurisprudencial (analizar los pronunciamientos del Consejo de Estado).

En relación con la problemática sobre la indefinición de “-actos de terrorismo-”, también se trae a colación casos de responsabilidad extracontractual del Estado en los que se ha utilizado la expresión “-actos de terrorismo-”, “-actos terroristas-”, “-terrorista-”, “-hechos terroristas-”, “-ataque terrorista-”, “-atentado terrorista-”, “-hostilidades-”, “terrorismo”, entre otras acepciones, sin distinción alguna. La jurisprudencia no ha definido o intentado acercarse a una definición de “-actos de terrorismo-” y, por el contrario, utiliza la expresión o sus distintas acepciones de forma confusa, poco clara e imprecisa. Se rescatan algunos pronunciamientos en los que, a partir del año 2010, la labor judicial ha realizado intentos y llamados de atención sobre la indefinición. En otros casos, con fundamento en instrumentos internacionales de diversa índole, aunque impropios, define y utiliza las palabras “terrorismo”, “terror”, “conflicto armado” y “principio de distinción”. Así mismo, se ha referido a la finalidad de los actos perpetrados por terceros al margen de la ley, haciendo uso de las expresiones “con el propósito de”: “aterrorizar”, “causar zozobra”, “desestabilizar”, “intimidar”, “generar temor”, “socavar las instituciones”

Con miras a adelantar el análisis crítico de la jurisprudencia, las fuentes utilizadas fueron: 1). Las sentencias que aparecen publicadas en la página institucional de la Relatoría del Consejo de Estado y, 2). Las sentencias compiladas en el Libro “Jurisprudencia básica del Consejo de Estado desde 1916”, referente a las “Graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”, Segundo Centenario 1817-2017.

El primer criterio parte de la búsqueda de los distintos descriptores o palabras referidas al tema de investigación, tales como actos de terrorismo, actos

terroristas, actor y acto terrorista, terrorismo y conflicto armado. La página institucional de la relatoría arrojó un total de setenta y seis (76) providencias. El segundo criterio tiene que ver con la recopilación de la jurisprudencia con ocasión del segundo centenario de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a partir de la creación del Consejo de Estado en 1817, como órgano consultivo del Gobierno. No obstante, es de anotar que de dicha recopilación se tuvieron en cuenta aquellos pronunciamientos proferidos luego de la Constitución de 1991. El documento contiene una reseña de 344 providencias y la referencia directa a 484 fallos proferidos por el Consejo de Estado, particularmente la Sección Tercera, competente para juzgar y resolver los conflictos de responsabilidad extracontractual. El mismo estuvo fundado en el informe presentado por la Corporación en febrero de 2015 a la Corte Penal Internacional, en el cual se recopilaron 160 providencias, entre autos y sentencias, proferidas por la Sección Tercera entre los años 1990 y 2014, que tratan sobre casos de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en materia de responsabilidad del Estado. De la compilación fueron seleccionados para el presente trabajo treinta (30) fallos. Ambos criterios recogen un total de ciento seis (106) decisiones judiciales.

Ahora, en cuanto al contenido de los capítulos que integran el trabajo de investigación, en el primer capítulo, a manera de antecedentes, i) se realizó un estudio sobre los aspectos generales de la responsabilidad del Estado; ii) se identificaron las competencias del Consejo de Estado, como última instancia en materia contenciosa administrativa; iii) se centró en la responsabilidad del Estado

por “actos de terrorismo” y iv) se analizaron las tendencias sobre los fundamentos aplicables en la jurisprudencia para calificar los actos como terroristas.

En el segundo capítulo se destacan los pronunciamientos en los que la Sección Tercera ha utilizado diversos instrumentos internacionales para intentar acercarse a los parámetros señalados en las distintas definiciones de “terrorismo” y poner de presente la inquietud sobre su falta de unificación.

El tercer capítulo hace un análisis temático de las sentencias en casos concretos, teniendo en cuenta las motivaciones más frecuentes y de mayor incidencia en la jurisprudencia para calificar los hechos como “terroristas”, tales como la afectación de la población civil; el sujeto activo identificado como guerrilla y otros grupos ilegales; autodefensas o paramilitarismo; los medios utilizados como explosivos; el contexto de los hechos, la alteración del orden público por el narcotráfico y la ocurrencia de masacres. Se observa que en la calificación de los hechos concurren varios factores. Así mismo, es evidente una mayor preocupación por proteger a las víctimas, por resarcir los daños causados, así no haya sido el Estado el causante o partícipe. Esto, en razón de la aplicación del principio de solidaridad, la reparación integral del daño y la posición de Estado garante.

El cuarto capítulo introduce los parámetros utilizados en los estándares internacionales, aplicados en las distintas definiciones que existen sobre la materia. Se destacan, en especial, los trece (13) Convenios de Naciones Unidas sobre terrorismo, algunas resoluciones del Consejo de Seguridad y definiciones

previstas en el derecho interno. Dichos parámetros se confrontan con los criterios aplicados por la jurisprudencia.

Por último, en el quinto capítulo se formula una propuesta de definición, soportada en el proyecto de Convenio General de Terrorismo, elaborado por el Comité Especial de la ONU en el 2005. Ello, unido a los distintos componentes previstos en los trece tratados internacionales a los que se ha hecho mención, más las directrices del relator y las conclusiones de quien elabora el presente documento.

El texto no presenta líneas jurisprudenciales, tampoco decisiones unificadas sobre la materia; empero el trabajo pretende convertirse en una herramienta para la académica, la labor judicial y el ejercicio del litigio, partiendo del análisis de casos prácticos. Resulta, además, relevante, en la medida en que se ofrecen criterios objetivos y más precisos para una calificación adecuada de “actos de terrorismo”, a partir de los estándares internacionales.

Capítulo I: Antecedentes

1.1. Aspectos generales sobre la responsabilidad del Estado

En la antigüedad, los príncipes, reyes o monarcas tenían un poder absoluto. Estado y gobernante se confundían en uno solo, de origen divino, cuya presencia abarcaba todos los aspectos de la vida, tales como las artes, la religión, la ciencia, la educación y el derecho. Las decisiones y actuaciones de quienes gobernaban se presumían también de fuente divina, por lo que no era posible siquiera sugerir que el rey pudiera equivocarse o fuera capaz de causar daño. De ahí que, en aquellos tiempos era indiscutible la irresponsabilidad del Estado. La situación sociológica imperante en aquella época obligaban al individuo a considerar los actos de los gobernantes como necesarios y acordes con el interés general.

Con el paso del tiempo, el poder omnímodo de estos monarcas cambió con las nuevas concepciones socioculturales que impusieron límites. Se abrió paso al reconocimiento de derechos individuales tales como la propiedad, la libertad y la igualdad y a la regulación de los actos de quienes ostentaban tales prerrogativas. Es así como surgió la división tripartita de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial y el concepto de soberanía absoluta de los gobernantes quedó en el pasado. El concepto de Responsabilidad del Estado también fue evolucionando. Se pasó de una irresponsabilidad absoluta a una responsabilidad directa. Empero no era frecuente encontrar en las constituciones latinoamericanas normas que, en forma

expresa, la consagren. Lo común era encontrar normas que responsabilizaban a los funcionarios cuando actuaban por fuera del ejercicio de sus funciones.

El tema de la responsabilidad del Estado en general y el de la administración en particular, es sin duda uno de los más interesantes del derecho administrativo. Según el Diccionario de la Real Academia Española, “responsabilidad” se traduce en *“Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”*.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra una cláusula general de responsabilidad, cuyo centro de gravitación es el daño antijurídico, esto es aquél sufrido por aquel que no está obligado a soportarlo:

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

La responsabilidad, en cuanto obligación de reparar el daño causado, es uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. Constituye, en efecto, una de las bases esenciales de toda forma de convivencia social. La constitucionalización en Colombia del instituto de responsabilidad estatal por daños ha significado un gran avance en la protección y garantía de los derechos,

de tal manera que no quede un espacio de inmunidad por los daños causados a los asociados particularmente por la conducta arbitraria de los agentes estatales.

1.2. Competencias del Consejo de Estado

Los artículos 237 a 238 de la Constitución Política disponen que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el juez natural de las actuaciones del Estado, llámense actos administrativos, hechos, omisiones, operaciones u ocupación de inmuebles. La jurisdicción está compuesta por juzgados administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado, como última instancia. Este último está integrado por cinco secciones así: La Primera en términos generales conoce de aquellos asuntos en los que se controvierte la legalidad de decisiones sobre patentes, marcas y todos aquellos casos que no asumen las demás secciones (competencia residual). La Segunda asume los asuntos laborales. La Tercera conoce de los procesos en los que se discute la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado. La Cuarta asume el control de los asuntos tributarios. Y la Quinta conoce los casos electorales. La competencia del Consejo de Estado no queda circunscrita al derecho interno, también es juez de convencionalidad (artículos 93 y 214 C.P.).

La Sección Tercera estaba compuesta inicialmente por cinco (5) consejeros, quienes, en sala de decisión, resolvían los casos. A partir de septiembre de 2010 fue integrada con cuatro (4) personas más y reestructurada en tres (3) subsecciones, cada una con tres (3) consejeros, para un total de nueve (9). Desde entonces, se observaron cambios jurisprudenciales atinentes a la protección de las

víctimas, la reparación integral del daño, la aplicación de instrumentos internacionales y la referencia a diversos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1.3. Responsabilidad del Estado por “actos de terrorismo”

Este es uno de los temas que conoce la Sección Tercera, en razón de su competencia para asumir los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado. La responsabilidad por “actos de terrorismo” ha sido tratada en la jurisprudencia como responsabilidad derivada de “hechos de terceros”. Terceros entendidos como personas ajenas al Estado. Con el paso del tiempo y los cambios en las tendencias, la Sección Tercera ha evolucionado hacia el tema y, en algunos casos, ha atribuido al Estado los daños originados en “atentados o ataques” que ha calificado como “terroristas”, por encontrarse demostrada su participación, contribución, colaboración, permisión, acción u omisión.

Por regla general, la actuación de terceros, ajenos al Estado, daba lugar a exonerarlo de responsabilidad. No obstante, se empezó a aceptar su responsabilidad directa, con fundamento en títulos de imputación o también llamados regímenes de responsabilidad, como la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial. Y, en la actualidad, juega un papel importante la posición de garante de los derechos. El principio de solidaridad siempre ha estado presente en el análisis de los casos y atiende al deber de prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad o que requieran protección. Dicho títulos fueron creados por la jurisprudencia para

facilitar el entendimiento de los casos. Es decir, son formas de estudio que utiliza la Sección Tercera para analizar los procesos.

En términos generales, la falla del servicio es aquella que se predica cuando el Estado no cumple con sus deberes constitucionales y legales, particularmente con su obligación de diligencia, cuidado y protección. El riesgo excepcional es aquél daño que se produce por el riesgo en el ejercicio de actividades peligrosas, como la conducción de cables de energía eléctrica, manejo de vehículos, porte de armas de fuego, entre otros. Este también se ha predicado del riesgo al que están expuestas las personas por su cercanía a instalaciones militares o de policía e incluso a entidades públicas o personajes representativos del Estado. Y el daño especial ha sido entendido como aquél daño que sufre una persona en razón por la actuación estatal, en función del bien colectivo o utilidad pública. Este es el caso típico de la expropiación administrativa.

Los avances jurisprudenciales en materia de reparación refleja en buena medida el doloroso recorrido de violencia que ha caracterizado a la sociedad colombiana. También explica el notable incremento de demandas contra el Estado y las cuantiosas condenas en su contra, con afectación al presupuesto público. La Carta Política exige privilegiar los principios de solidaridad y equidad frente a las víctimas del conflicto armado, de donde resulta el deber general del Estado de reparar cuando sus derechos e intereses resultan afectados, porque el daño se hubiera podido evitar o repeler y, en todo caso, dado que las víctimas tenían que haber sido advertidas, protegidas y en general excluidas de la confrontación.

Los atentados de grupos insurgentes contra un objeto claramente identificable como Estado, tales como estaciones de policía, cuarteles militares u oleoductos, pueden ser endilgados a la administración, no porque representen un peligro en sí mismos, sino porque la dinámica del conflicto armado implica que su cercanía genera a los civiles diversas afectaciones.

El estudio de los casos por la Sección Tercera del Consejo de Estado pasó de centrarse en la actuación de la administración al daño causado a la víctima y en el deber jurídico o no de soportarlo. No obstante, en lo que tiene que ver con el estudio de casos concretos, en la jurisprudencia se ha calificado como “actos de terrorismo” un sin número de casos, en su mayoría, sin atender estándares internacionales que han intentado acercarse a una definición o aunque con ayuda de algunos, se hace de una manera poco adecuada e imprecisa. Se rescatan algunos pronunciamientos en los que, a partir del año 2010, la labor judicial ha realizado intentos y llamados de atención sobre la indefinición. A nivel internacional no existe un consenso sobre lo que es “terrorismo”.

1.4. Tendencias sobre los fundamentos aplicables en la jurisprudencia para calificar los actos como terroristas

En términos generales, entre los años 1995 y 2016 las tendencias más comunes de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado en casos concretos, que intentan explicar la calificación de los hechos como “actos de terrorismo”, son:

1. El sujeto activo de la acción: llámese guerrilla, subversión, grupos organizados, delincuencia común, paramilitarismo e incluso terceros no identificados.
2. El sujeto pasivo de la acción: atentados contra inmuebles en donde funcionan las dependencias del Estado, tales como el edificio del DAS, las estaciones de policía o contra personas representativas de la administración pública, como congresistas, alcaldes, gobernadores o candidatos políticos.
3. Los medios utilizados: bombas, carros bombas, artefactos explosivos, armas hechizas o de fabricación casera con efecto explosivo.
4. El contexto: zonas de alteración del orden público, conflicto armado, narcotráfico, oleada terrorista en diversos lugares del país, como Cali y Medellín.
5. La magnitud de los hechos: masacres, hechos indiscriminados sin objetivos militares; número de víctimas y bienes civiles lesionados; inmuebles del Estado y de particulares afectados.
6. La referencia resultante de la prueba documental: se observa que en algunas de las sentencias, la Sección Tercera utiliza las expresiones “actos de terrorismo” tal y como viene señalado en los informativos administrativos elaborados por las autoridades policiales y militares. Es decir, reproduce la calificación.
7. La afectación a la población civil: civiles ajenos al conflicto y que resultan lesionados en enfrentamientos entre grupos armados ilegales y la fuerza pública.
8. Los móviles de la acción: intención de aterrorizar.

En términos generales, se observa que entre los años 1995 y 2000 la incidencia de los sujetos pasivos y activos marcaba el análisis de los casos y permitían de esta forma calificar los hechos como “actos de terrorismo”. El estudio de los procesos partía de la actuación del Estado y la conexidad de los daños con la acción o la omisión de las entidades públicas comprometidas.

Entre los años 2000 y 2010, la Sección Tercera empezó a ampliar el horizonte de estudio de los asuntos sometidos a su consideración, teniendo en cuenta aspectos de especial relevancia como el contexto de los hechos, la alteración del orden público y el conflicto armado. Se denota una mayor preocupación por proteger a las víctimas, por resarcir los daños causados, así no haya sido el Estado el causante o el sujeto activo de los mismos. Esto, en razón de la aplicación de los principios de solidaridad y reparación integral del daño.

Y, entre el 2010 y 2016 la visión se hizo más garantista, se amplía el concepto del hecho del tercero, no solo como causal de exoneración de responsabilidad, sino como de responsabilidad estatal en beneficio de las víctimas. No solo se tiene como sujeto activo a las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, también a los paramilitares, a criminalidad organizada, a la delincuencia común e incluso a terceros no identificados. La afectación a la población civil y el contexto de los hechos se hacen más evidentes en la calificación de “actos de terrorismo”. No obstante, las tendencias de común utilización, tales como sujetos activos y pasivos, se mantienen.

De ahí la importancia del presente trabajo, con miras a brindar la información necesaria que sirva de ayuda al operador judicial en el análisis de los procesos para, con ello, propender porque la calificación de los hechos se ajuste a los parámetros del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Capítulo II: Análisis Jurisprudencial sobre la Indefinición de “Terrorismo”

2.1. Sentencias destacadas de la Sección Tercera del Consejo de Estado

A continuación, del material seleccionado, se destacan los pronunciamientos en los que la Sección Tercera ha utilizado diversos instrumentos internacionales para intentar acercarse a los parámetros señalados en las distintas definiciones de “terrorismo” y poner de presente la inquietud sobre su falta de unificación. Para el efecto, se van a agrupar las sentencias que traen la misma argumentación y las que, a pesar de no ser explícitas, utilizan conceptos del DIH.

2.1.1. Sentencias que utilizan doctrina nacional y el derecho interno

1-. Sentencia de 23 de septiembre de 1994, exp. 8577, M.P. Julio César Uribe Acosta.

Se trató de la muerte de una persona el 30 de mayo de 1989, como resultado del atentado perpetrado en contra el General Miguel Maza Márquez, en su condición de Director General del DAS, sede Bogotá. La Sala empleó la expresión “terrorismo” al referirse a los hechos y, para el efecto, trajo a colación la definición doctrinal de “terroristas” así:

“(p)ara la Corporación, el atentado contra el Brigadier General Miguel Alfredo Maza Márquez fue un ‘ACTO TERRORISTA’ que, por lo mismo, se orientaba socavar las instituciones (...). El fenómeno violento se dirigió pues, contra la

*organización estatal, con el fin de destruirla, o a la búsqueda de concesiones importantes, para quienes seleccionan esa forma de lucha: // En un interesante estudio intitulado: '(l)os **actos terroristas** y el Seguro Privado", el Dr. Esteban Jaramillo (..) En lo pertinente se lee: '(s)on los **terroristas**, entonces, personas que, en nombre de lo que ellos consideran una causa elevada, realizan actos indiscriminados de violencia que victiman o causan **terror a la gente inocente** (..)"* (negrillas fuera de texto).

2-. Sentencia de 27 de enero de 2000, exp. 8490, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

Es un caso en el que se demandó a la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, con ocasión al ataque perpetrado por grupos armados al margen de la ley, el 13 de enero de 1991, en la mina La Victoria, situada en jurisdicción del municipio de la Jagua de Ibirico-César, la Sección absolvió al Estado por falta de pruebas sobre su participación en los hechos. En un esfuerzo por definir de forma más amplia la expresión "terrorismo", la Sala acudió al derecho interno, así:

*"Una forma de violencia contemporánea es el denominado **terrorismo**, del cual pueden citarse las siguientes definiciones: "**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 (sic). 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. Desde el punto de vista del Derecho Penal, el **terrorismo** se manifiesta mediante la ejecución repetida de delitos por los cuales se crea un estado de alarma o temor en la*

*colectividad o en ciertos grupos sociales o políticos. 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 atentan contra la propiedad, ejecutándose por medio de explosivos”* (Enciclopedia jurídica Omeba, 1968 pág. 155 a 161)¹” (Gran Diccionario Enciclopédico, 1978)².

En la providencia no se hicieron atribuciones específicas sobre el autor del daño; empero se hizo referencia al principio de solidaridad frente a las víctimas del terrorismo. También sobre el hecho de terceros, agentes no estatales. Se destacó la ola de violencia por la que atravesaba el país y se puso de presente que el atentado fue indiscriminado, no selectivo, el cual tenía como fin sembrar pánico y desconcierto social, como una forma de expresión.

2.1.2. Sentencias que utilizan la definición de la Comisión Andina de Juristas

1-. Sentencia de 18 de marzo de 2010, exp. 15591, M.P. Enrique Gil Botero.

Es la primera vez en que la Corporación se preocupa por la indefinición de “terrorismo” y en busca de los parámetros internacionales, acoge la definición que trae la Comisión Andina de Juristas sobre “terrorismo”. Se trató de una demanda presentada el 2 de diciembre de 1994, con el objeto de que se declarara la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, por los perjuicios causados con la muerte de una persona, en un “*atentado terrorista perpetrado contra un convoy de la Policía Nacional que se desplazaba el 02 de*

¹ Cita textual de la sentencia.

² Cita textual de la sentencia.

diciembre de 1992 del estadio de fútbol Atanasio Girardot de la ciudad de Medellín, al comando de la Policía Metropolitana". En esta oportunidad, se:

*"(r)econoce que no se ha encontrado un concepto unívoco de terrorismo, sin embargo, es común a las distintas definiciones el elemento que ahora se resalta: el ataque a la sociedad en conjunto, que subyace como connatural al **atentado terrorista**. En este sentido la Comisión Andina de Juristas manifestó que el **terrorismo** '(e)s un fenómeno de alcance global caracterizado por la utilización ilegal o amenaza de violencia premeditada, encubierta y sorpresiva que, a partir de un motivación política, busca sembrar el **terror** para establecer un contexto de intimidación, provocar repercusiones psicológicas de amplio espectro más allá de la víctima elegida como objetivo, generar pánico, producir histeria, miedo, y liquidar el orden y la autoridad en las sociedades, afectando sustantivamente el Estado de Derecho o Rule of Law. El contexto establecido permite promocionar una causa de índole político, religioso o ideológico, las cuales requieren de una accionar político. Como consecuencia de todo ello, se pone en peligro la vida, salud y bienestar de las personas, atentándose contra la paz y seguridad internacionales. 'Los protagonistas de la comisión de estos **actos terroristas** pueden ser miembros de organizaciones no estatales y sus cómplices, sean Estados o no, de darles apoyo o asilo'" (negrillas fuera de texto).*

De igual forma, el magistrado trae a colación los estatutos antiterrorista y para la defensa de la democracia. Así mismo, hace referencia al "terrorismo político", a la doctrina del derecho francés y español, relativos al delito de terrorismo y el principio de solidaridad con las víctimas. La calificación estuvo dada por i) el sujeto pasivo de la acción, como quiera que el atentado estuvo dirigido contra un convoy

de la policía; ii) la jurisprudencia en la que se ha reiterado que es acto terrorista los hechos dirigidos contra las instituciones del Estado.

2-. La anterior posición y análisis se reiteró en la sentencia de 7 de julio de 2011, exp. 20835 con el mismo ponente. Se trató de la explosión de un carro-bomba dirigido contra un CAI.

En este caso, la Sala puso de presente que no se ha encontrado un concepto unívoco de “terrorismo”, sin embargo, es común a las distintas definiciones el elemento que ahora se resalta: el ataque a la sociedad en conjunto, que subyace como connatural al “atentado terrorista”. Al respecto, la Sección trajo a colación consideraciones similares a la sentencia de 18 de marzo de 2010, exp. 15591, del mismo ponente, en la que se trató de dar un significado a la expresión. Para el efecto, se trajo a colación la misma definición de la Comisión Andina de Juristas y puso de presente, por segunda vez, la preocupación por la indefinición unificada de actos terroristas. Así mismo, se hizo referencia a los estatutos antiterroristas del mundo y a manera de ejemplo doctrina española.

La Sala utilizó varias expresiones como “terrorista” y “terrorismo”, por tratarse de la utilización de explosivos en contra de una instalación estatal. También porque los hechos ocurrieron en el contexto de la oleada del narcotráfico y “terrorismo” en Medellín y por cuanto los atentados reincidieron contra las patrullas policiales, estaciones de policía y muertes a miembros de la fuerza pública. Además, se trajo a colación jurisprudencia sobre hechos similares.

3-. Sentencia de 26 de marzo de 2014, exp. 30479, Enrique Gil Botero.

Se trató de una demanda presentada el 3 de octubre de 2000, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, para que fuera declarada administrativamente responsable por los daños estructurales causados en dos inmuebles. Además, por las lesiones padecidas por una persona. Esto, con ocasión a la toma guerrillera acontecida en el municipio de Caldono, Cauca, entre el 8 y 9 de junio de 1999. En esta oportunidad se reiteró las consideraciones de la sentencia de 18 de marzo de 2010, exp. 15591, M.P. Enrique Gil Botero. Puso de presente la falta de un concepto unívoco de “terrorismo” y trajo a colación la definición dada por la Comisión Andina de Juristas. También se hacen citas de principios del derecho natural y normas del derecho español. La calificación de los hechos como “actos de terrorismo” estuvo fundada en los sujetos activo –grupo guerrillero- y pasivo –comando de la fuerza pública que operaba en la zona, más la población civil-.

2.1.3. Sentencias que utilizan la definición de la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002

1-. Sentencia de 27 de enero de 2016, exp. 39219, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Como consecuencia de la detonación de un artefacto explosivo el 21 de enero de 2007 en Buenaventura, Valle, la Sección condenó al Estado, por la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia. En esta oportunidad la Sala calificó como hechos como “terroristas”. Utilizó la definición de terrorismo de la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002, así:

“(..) según lo definido en la Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002, y en el “Informe sobre terrorismo y derechos humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 22 de octubre de 2002, según la cual la “falta de una definición del terrorismo aceptada a escala internacional no significa que el terrorismo sea una forma de violencia indescriptible o que los Estados no estén sometidos a restricciones, en el marco del derecho internacional, en la configuración de sus respuestas a esa violencia. (..) La Comisión ha observado que el terrorismo puede ser perpetrado, a escala individual o colectiva, por una variedad de actores, incluyendo particulares o grupos, así como gobiernos, puede recurrir a distintos medios y grados de violencia, desde las meras amenazas concebidas para sembrar el pánico entre el público hasta las armas de destrucción masiva, y puede influir negativamente en una variedad de personas a quienes el derecho internacional acuerda protecciones particulares, como las mujeres, los niños y los refugiados”.

2.1.4. Sentencias que utilizan el Protocolo II de 1977

1-. Sentencia de 28 de febrero de 2013, exp. 26428, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

En la providencia se empleó la expresión “aterrorizar”, contenida en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Se trató de una demanda presentada el 18 de enero de 2001, por medio de la cual los actores demandaron al Municipio de Puerto Rico Caquetá y la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, para que fueran condenadas administrativamente a resarcir los daños padecidos con ocasión del fallecimiento de un menor de edad, producto de un atentado dirigido contra un corregidor que prestaba su servicio al ente territorial, el 7 de octubre de 1999, *“dentro de la sede de la Corregiduría”*.

La Sala empleó la expresión “aterrorizar” contenida en el Protocolo mencionado, para hacer alusión al cuidado que debe tener el Estado representado en sus organismos de seguridad en cuanto a la población de aquellas zonas que sean de especial vulneración por el conflicto armado. Al respecto señaló:

*“(l)o que acontece es que tratándose de zonas de especial vulneración del orden público, dada la presencia e incursiones frecuentes de grupos al margen de la ley, las exigencias de protección se incrementan, dirigidas, en todo caso, a mantener a la población civil aislada del peligro. // De esta forma, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados, consagra la garantía fundamental a que “[t]odas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable” (numeral 1º art. 4). (..) 2. 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 (..)”.*

2-. Sentencia de 6 de diciembre de 2013 exp. 27072, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

Los actores haciendo uso de la acción de reparación directa incoaron demanda en contra de la entidad aludida, para que esta fuera declarada administrativamente responsable por la muerte de una persona, producto del “atentado terrorista” perpetrado contra el Comando de Policía del municipio de Cachipay, Cundinamarca, el 30 de marzo de 2000. En esta oportunidad, la Sala

empleó nuevamente la expresión “aterrorizar” contenida en el Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, tal y como lo hizo en la sentencia de 28 de febrero de 2013, exp. 26428, con igual ponente. Adicionalmente, se cita jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para hacer referencia a la posición de garante que tienen los Estados. La calificación estuvo fundada en i) el sujeto activo de la acción: hechos perpetrados por terceros, esto es grupos armados al margen de la ley; ii) la presencia constante de grupos ilegales y la alteración del orden público; ii) el sujetos pasivo de la acción, pues se trató de un atentado dirigido en contra de la alcaldía del ente territorial y la Estación de Policía aledaña.

3-. Sentencia de 26 de junio de 2014, exp. 26161, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Se trata de las pretensiones encaminadas al resarcimiento de los daños y perjuicios padecidos con ocasión a las averías del restaurante “Salsamentaría La Sorpresa”, como resultado de la detonación de un artefacto explosivo en el segundo piso del edificio “Santo Domingo”, el 29 de enero de 1997, en la ciudad de Medellín. En esta oportunidad se cita la sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515, M.P. Hernán Andrade Rincón, en la que se acudió a la definición de conflicto armado dada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Adicionalmente, para soportar la posición de Estado garante, la Sala acudió a los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 y 8 de Junio De 1977, sobre el deber de protección a la población civil ajena al conflicto. También, puso de presente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La calificación estuvo fundada en i) los medios utilizados: se

trató de la explosión de un artefacto explosivo; ii) el sujeto activo de la acción: FARC-EP; iii) el sujeto pasivo de la acción- autodefensas y iv) en la reiteración jurisprudencial sobre atentados contra el Estado, como objetivo militar.

2.1.5. Sentencias que no se refieren expresamente a la definición de “terrorismo” pero acuden a conceptos de DIH

Hay otro grupo que corresponde a las sentencias que de manera expresa o de forma textual no utilizan la categoría de terrorismo. Se destacan con el objeto de señalar que, aunque no tratan explícitamente el tema, hacen referencia a conceptos de DIH, como la noción de conflicto armado y el principio de distinción, como pasa a explicarse:

1.- Sentencia de 4 de diciembre de 2006, exp. 15571, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Se trató de un enfrentamiento armado entre el grupo guerrillero –FARC EP- y miembros de la Policía Nacional, cerca del puesto de Policía del Municipio de Santa Rosa del Sur, Bolívar, en los que resultó afectada la población civil. Se trae el DIH para analizar la responsabilidad del Estado y los daños causados a la población civil ajena al conflicto armado. Al respecto, la Sección hizo referencia al principio de distinción y a las medidas necesarias “(..) *destinadas a proteger a los civiles, como la prohibición de los ataques directos o deliberados contra los civiles o los bienes de carácter civil, la prohibición de los ataques indiscriminados o, el uso de “escudos humanos”*”.

2-. Sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515, M.P. Hernán Andrade Rincón.

En un intento por definir la noción de conflicto armado interno, acudió a una definición dada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se trató de una demanda presentada el 22 de junio de 1999, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, para que fuera declarada administrativamente responsable por los daños causados a un inmueble, mismos que le fueran ocasionados como resultado de la incursión guerrillera y posterior ataque contra la Estación de Policía del municipio de Silvia-Cauca, el 19 de mayo de 1999. Se trajo a colación la definición de Conflicto Armado Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de caso “La Tablada” – Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 -Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997. Al respecto se señaló:

“En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. (...) Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados”.

La calificación de actos terroristas estuvo fundada en i) la jurisprudencia sobre casos similares: atentados contra el Estado y hechos de terceros; ii) la posición garante del Estado; iii) el principio de solidaridad y iv) por el sujeto pasivo y objetivo directo de la agresión –establecimiento militar, de comunicaciones o

personaje de la cúpula administrativa- como requisito para deprecar la responsabilidad.

3.- Sentencia de 29 de octubre de 2012, exp. 18472, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

Los hechos tuvieron que ver con la detonación de una carga explosiva accionada por guerrilleros de las FARC contra un tramo del poliducto de propiedad de la Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol– que se extiende entre Puerto Salgar y Bogotá, explosión que afectó los bienes muebles e inmuebles ubicados en los predios rurales. La Sala condenó por cuanto consideró que la cercanía al propanoducto de propiedad de Ecopetrol puso a los habitantes y trabajadores de la vereda El Entable del municipio de Albán (Cundinamarca), en general, y a una sociedad que tenía su sede en las cercanías, en particular, en una situación de riesgo excepcional, justamente por tratarse de zonas de alteración del orden público. Por tal razón, aplicó una nueva teoría que denominó “riesgo conflicto”.

En el análisis del caso, se hizo referencia al sistema interamericano de protección de derechos humanos, para tratar la responsabilidad al Estado por violaciones de derechos humanos cometidos por agentes no estatales. En estos casos, señaló que el fundamento de la obligación de reparar se sustenta en el incumplimiento de las obligaciones de protección y garantía consignadas en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

4.- Sentencia de 6 de junio de 2013, exp. 26011, M.P. Enrique Gil Botero.

Se trató de una demanda presentada el 10 de junio de 1997 en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional-Municipio De Medellín, por la muerte de una persona, como resultado de la explosión de una bomba ubicada debajo de la escultura titulada “El Pájaro”, obra del maestro Fernando Botero, hechos que tuvieron lugar el 10 de junio de 1995, en la ciudad de Medellín. En un pie de página se trae la definición de Conflicto Armado Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así: *“Como sea que los hechos que dieron lugar al daño por el cual hoy se reclama ocurrieron en el marco del conflicto armado interno...”*; sin embargo, se observa que la misma no se desarrolla. La calificación de los hechos como “actos terroristas” se dio porque se trató de la explosión de una bomba ubicada debajo de la escultura titulada “El Pájaro”, obra del maestro Fernando Botero, en hechos que tuvieron lugar en Medellín. La Sala calificó los hechos como “terroristas”, porque de esa forma fue denominado por las entidades públicas que dieron cuenta de los atentados. También, por reiteración jurisprudencial de casos similares sobre la oleada narcoterrorista en la ciudad de Medellín. Por el sujeto activo de la acción y por la magnitud de los hechos, pues esta explosión dejó un sin número de personas muertas y otro tanto lesionadas, además de la destrucción de un CAI. Y, por último, porque se trató de un ataque indiscriminado contra la población civil.

5.- Sentencia de 13 de junio de 2013, exp. 19505, M.P. Olga Mélida Valle de la Hoz.

Se trató de una demanda presentada el 8 de noviembre 1999 en contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por la destrucción de varios

inmuebles ubicados en el perímetro urbano del municipio de Hato Corozal (Casanare), con motivo del ataque guerrillero dirigido a la estación de policía de dicho municipio y el posterior intercambio de disparos, ocurrido el día 9 de julio de 1999. Se trae a colación la definición de Conflicto Armado Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de caso “La Tablada” –Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 atrás transcrita. La calificación de los hechos como “actos de terrorismo” estuvo fundada en los sujetos activo y pasivo de la acción, en la medida en que se trató de un ataque guerrillero dirigido contra la Estación de Policía. Además, por reiteración jurisprudencial sobre el hecho de terceros.

6.- Sentencia de 13 de junio de 2013, exp. 24108, M.P. Olga Mélida Valle De De la Hoz.

Se trató de una demanda interpuesta el 12 de julio de 1999, contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, “(...) *con motivo de la destrucción total de un inmueble de su propiedad y bienes muebles y enseres que se encontraban en el mismo, en hechos sucedidos el día 19 de mayo de 1999 en Silvia (Cauca), al presentarse un enfrentamiento armado entre miembros de la guerrilla y policiales acantonados en la estación de policía del mencionado lugar.*” Se trae a colación la definición de conflicto armado interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de caso “La Tablada”. Así mismo, el DIH, tal y como se hizo en la sentencia de 13 de junio de 2013, exp. 19505. Reiteró la calificación de los hechos, por los sujetos activo y pasivo.

7.- Sentencia de 6 de diciembre de 2013 exp. 29584, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Los hechos tuvieron origen en un atentado perpetrado por la guerrilla de las FARC EP, ante lo cual se produjo la reacción legítima de la fuerza pública quien hizo uso de las armas de fuego de dotación oficial. La Sala reiteró su posición respecto de la responsabilidad estatal en atentados contra objetivos militares. En el análisis del caso se sostuvo que hubo violación de los principios de distinción y precaución, como infracciones al Derecho Internacional Humanitario -D.I.H.-. Asimismo, el DIH fue traído a colación para hacer alusión a la importancia que tiene la subsidiaridad de los sistemas internacionales y el deber general de protección de los Estados.

8.- Sentencia de 12 de diciembre de 2013, exp. 28800, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo

La Sala conoció de un ataque perpetrado por grupos armados al margen de ley –ELN-. Utilizó las expresiones “terrorista” y “terrorismo”. Se trae a colación el DIH para hacer alusión a la posición de garante que deben tener los Estados parte, el principio de distinción, además de las garantías fundamentales que consagra el derecho humanitario consuetudinario, para el efecto se destacaron algunos instrumentos de codificación del derecho de la guerra internacionales como lo son: la Declaración de San Petersburgo de 1868, la Declaración de Bruselas de 1874, los Convenios de La Haya –DIH-.

9.- Sentencia de 10 de septiembre de 2014, exp. 32241, M.P. Enrique Gil Botero.

Los hechos tienen relación con la detonación de un artefacto explosivo el 16 de diciembre de 1996, en el barrio el Poblado, ubicado en la ciudad de Medellín, Antioquia, suceso que a su vez había tenido que indemnizar la compañía aseguradora. En esta oportunidad, la Sala aplicó principios del derecho natural y trajo a colación en el pie de página No. 14, la definición de Conflicto Armado Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de caso “La Tablada” – Informe No. 55/97, Caso No. 11.137. La calificación como “actos de terrorismo” se debió a i) los medios utilizados: se trató de la detonación de un artefacto explosivo; ii) sujeto pasivo de la acción, por reiteración jurisprudencial sobre los ataques contra el Estado como objetivo militar; iii) la calificación proveniente de la prueba documental; iv) la magnitud de los hechos, pues resultaron afectados varios inmuebles.

10.- Sentencia de 20 de octubre de 2014, exp. 30669, M.P. Olga Valle de De La Hoz.

Se trató de una demanda presentada el 27 de julio de 2001 en contra de Nación-Ministerio de Defensa Nacional, por los daños y perjuicios padecidos con ocasión a la detonación de un artefacto explosivo en el establecimiento “La Barra Ganadera”, en Montería, Córdoba, el 27 de julio de 1999. Es menester dejar por sentado que una de las conclusiones a las que llegó la Corporación fue que del plenario obrante dentro del proceso no se logró determinar “*los móviles, los autores y el objetivo del citado ataque*”. En esta oportunidad reiteró las consideraciones expuestas en las sentencias que le preceden con igual ponencia,

en los que se refirió a la definición de Conflicto Armado Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de caso “La Tablada”. La calificación se dio por los medios utilizados, esto es por tratarse de la detonación de un artefacto explosivo y por la reiteración jurisprudencial sobre el hecho de un tercero.

11.- Sentencia de 25 de marzo de 2015, exp. 31673, M.P. Hernán Andrade Rincón.

Se trató de una demanda presentada el 1º de julio de 1999, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Armada Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios materiales e inmateriales sufridos como consecuencia de la destrucción de un inmueble, en hechos ocurridos el 13 de diciembre de 1998, como consecuencia de un ataque dirigido contra personal de la Armada Nacional, en el municipio de Barrancabermeja. Se trae a colación la definición de Conflicto Armado Interno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de caso “La Tablada”. La calificación se dio por el sujeto pasivo de la acción, es decir porque se trató de un ataque dirigido contra personal de la Armada Nacional. Además, por las referencias dadas en la prueba documental.

12.- Sentencia de 23 de septiembre de 2015 exp. 33004, M.P. Hernán Andrade Rincón (E).

Se trató de los ataques perpetrados por grupos armados ilegales, con artefacto explosivo, que tenían como objetivo la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba, el día de la posesión del ex presidente Álvaro Uribe. En el análisis de la responsabilidad del Estado, la Sala hizo mención a que esta únicamente

puede ser atribuida a la Nación siempre y cuando medien los factores generadores de riesgo conforme los establecen “(..) *las normas del derecho internacional humanitario, estos son aquellos revisten carácter militar, pues ellos no están protegidos por la prohibición general de convertirlos en blancos de ataques o represalias, como sí lo están los bienes de carácter civil*”.

13.- Sentencia de 29 de febrero de 2016, exp. 38039, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Se trató de los hechos acaecidos el 17 de diciembre de 2000 en el corregimiento de Cisneros (Buenaventura), donde resultaron lesionadas varias personas y muertos varios integrantes de la policía, debido a la incursión guerrillera de las FARC. La Sala condenó al Estado por no haber tomado medidas de protección. Al respecto, trajo a colación el artículo 2 de la Carta Política y del artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en los que se prevé que el Estado debe realizar o adoptar todas medidas tendientes a la protección de los derechos humanos, en caso de verse afectados bien sea por su acción, o derivados de actos de sujetos privados en lo saque se hace imprescindible y necesaria la acción protectora o positiva del Estado.

14.- Sentencia de 27 de abril de 2016, exp. 34545, M.P. Hernán Andrade Rincón.

Se trató de una demanda presentada el 21 de agosto de 2003, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército y Policía Nacional, para que se declare su responsabilidad por los daños causados con “*la omisión en el cumplimiento de su deber legal de vigilancia y protección de la hacienda ‘La Gaitana’, con lo que se*

hubiera evitado el hurto continuado de ganado, así como el hurto y daño de maquinaria de su propiedad por parte de grupos al margen de la Ley". En esta oportunidad se trae a colación la diferenciación entre actos de terrorismo y las hostilidades propias del conflicto armado interno y/o acciones que implican infracciones al DIH. Esto, como un llamado a los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa para que no califiquen los actos como "terroristas" sin justificar la razón de su dicho. La calificación estuvo dada por tratarse del hurto masivo de ganado en la zona de alteración del orden público por parte de grupos al margen de la ley; por el sujeto activo de la acción: grupos armados ilegales; por referencias de la prueba documental. Además, la Sala trajo a colación jurisprudencia relativa a los daños generados por el ataque a la Base Militar las Delicias.

CAPITULO III: Análisis sobre la calificación de “Actos de Terrorismo” en la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado

3.1. Análisis temático

3.1.1. Población civil

Las tendencias más comunes de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el análisis de la responsabilidad extracontractual, que soportan la calificación de los hechos como “actos de terrorismo”, basados en la afectación a la población civil están relacionados con la magnitud de los hechos; el número de víctimas y bienes civiles lesionados; inmuebles de propiedad del Estado y de particulares afectados; los civiles ajenos al conflicto o que resultan lesionados en enfrentamientos entre grupos armados al margen de la ley y la Fuerza Pública o cuando se trata de actos perpetrados por terceros ajenos al Estado dirigidos en contra de la población, sin atender a objetivos previamente identificados.

Se observa una tendencia más marcada entre los años 2010 y 2016, en los que la visión de la Sección Tercera del Consejo de Estado se hace más garantista, se amplía el concepto del hecho del tercero para referirse no solo a las acciones de grupos guerrilleros, sino a cualquier tercero ajeno al Estado. Ya no se trata solo de una causal de exoneración de responsabilidad, sino de la responsabilidad estatal en beneficio de las víctimas. La afectación a la población civil y el contexto

de los hechos se hacen más evidentes para la calificación de “actos de terrorismo”. En los casos de orden público, el contexto en el que se ha hecho la calificación tiene que ver con zonas del país en las que se establece la presencia constante de grupos armados y, en algunos casos ausencia de fuerza pública.

El avance de la jurisprudencia más representativa es a partir del año 2010, en la medida en que no interesa quién es el autor de la acción criminal o de los atentados. Importa la reparación del daño a las víctimas ajenas al conflicto. No obstante, se observa que entre los años 1995 y 2007³, los pronunciamientos no solo tuvieron en cuenta, para efectos de calificar los hechos como “actos de terrorismo”, los sujetos activos y pasivos, sino que la mirada se inclinó hacia la población civil.

Es de anotar, además, que a partir del 2010 se denota una influencia más marcada en la calificación, derivada de la situación de orden público y el conflicto armado interno. De este modo, se denota que la jurisprudencia ha evolucionado hacia el deber general de protección por parte del Estado de la población civil, en cumplimiento del artículo 3 Común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

A partir de la Constitución Política de 1991 y antes del año 2010, la tendencia para declarar la responsabilidad estatal por “actos de terrorismo” fue la acción del tercero (guerrilla de las FARC-EP o ELN, paramilitares, delincuencia común y

³ Consejo de Estado, Sección Tercera. (9 de febrero de 1995) Sentencia Exp. radicado n.º. 9550 [M.P. Julio César Uribe Acosta]. Consejo de Estado, Sección Tercera. (23 de octubre de 2013) Sentencia Exp. radicado n.º. 14211 [M.P. Ramiro Saavedra Becerra]. Consejo de Estado, Sección Tercera. (4 de diciembre de 2006) Sentencia Exp. radicado n.º. 15571 [M.P. Mauricio Fajardo Gómez]. Consejo de Estado, Sección Tercera. (21 de junio de 2007) Sentencia Exp. radicado n.º. 25627 [M.P. Alirio Eduardo Hernández Enríquez].

organizada o cualquier tercero ajeno al Estado), dirigida contra un objetivo militar (estación de policía, destacamento militar, entidades públicas o personas representativas del Estado) o atentados contra congresistas, alcaldes, gobernadores, diputados, concejales, ediles.

Si en el proceso no se demostraba que el ataque estuviera dirigido contra un objetivo militar se negaban las pretensiones de los actores. Esto, por cuanto se consideraba que el hecho no tenía relación alguna con el Estado, sus agentes o el servicio público prestado. A manera de ejemplo, se destaca el caso en que, con ocasión de la explosión dinamitera de grupos armados al margen de la ley contra el edificio del DAS, advirtió la Sala *“que el atentado contra las instalaciones del DAS tenía como finalidad socavar las instituciones, lo que explica la selección del objetivo”*. Sin embargo, con posterioridad se refirió al derecho que tienen las víctimas ajenas al conflicto de ser reparadas. Al respecto, sostuvo: *“(...) si en ese enfrentamiento propiciado por los terroristas, contra la organización estatal, son sacrificados ciudadanos inocentes, y se vivencia 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 impone concluir que en medio de la lucha por el poder se ha sacrificado un inocente, y, por lo mismo, los damnificados no tienen por qué soportar solos el daño causado”* (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 9550, 1995).

También, en razón de la explosión de un carro bomba el 20 de mayo de 1999, en la ciudad de Bogotá D.C., la Sección absolvió porque no se demostró que el

atentado tuviera un objetivo militar identificado, por lo que el hecho del tercero no comprometería la responsabilidad estatal (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 12051, 2001).

La jurisprudencia antes del 2010 fue muy constante frente a la exoneración de responsabilidad por la causa extraña o el hecho de un tercero. Esto, en la medida en que los terceros al margen de la ley no representan al Estado. Entre otras sentencias se destaca el pronunciado con ocasión de los hechos que tuvieron lugar el 24 de julio de 1981, cuando un bus de su propiedad, destinado al servicio de transporte público, fue incendiado. En esta oportunidad, la Sección concluyó que *“el daño tuvo como única causa la acción de terceras personas que actuaron al margen de la ley, sin que en su producción pueda predicarse una falla o falta del servicio imputable a la entidad demandada”* (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 12104, 2000). De la misma forma se decidieron los hechos ocurridos el 17 de diciembre de 1992, en la población de Valencia, departamento de Córdoba, con ocasión del ataque del grupo armado al margen de la ley FARC a un comboy militar. Al respecto, señaló:

“(...) en principio, no se advierte que la acción de patrullar la zona rural de municipio de Valencia hubiese sido precedida de alguna irregularidad que pusiera de manifiesto la existencia de la falla del servicio. (...) Más bien, el escaso material probatorio que figura en el expediente, alude únicamente a que el deceso de la víctima se produjo como consecuencia de las distintas heridas que recibió por disparos causados con arma de fuego que accionaron individuos que se encuentran al margen de la ley” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 11887, 2001).

A partir del año 2010, con la estructuración de la Sección Tercera, se empezó a priorizar el deber de prestar asistencia o ayuda a quien lo necesitaba; el deber de protección del Estado garante y la obligación de reparar a las víctimas ajenas al conflicto. Es decir, se acentuó la importancia de indemnizar el daño antijurídico, es decir aquél padecido por quien no está en el deber de soportarlo o lo que es lo mismo, aquél sufrido por quien es ajeno a la confrontación.

Ahora, la Sección Tercera se ha mantenido en la afirmación de que los ataques indiscriminados contra la población civil no comprometen la responsabilidad estatal, es decir aquellos atentados que solo tienen el objetivo de causar pánico, terror y alterar el orden público. Se trata de actos, como por ejemplo, en los que explota un artefacto y causa daños a viviendas, iglesias, vehículos y transeúntes, sin que haya un objetivo identificado y único.

En estos casos, la jurisprudencia ha destacado el carácter imprevisible de los acontecimientos, es decir el factor sorpresa que impide que el Estado tome medidas para prevenir su ocurrencia, pues no hay nada que demuestre que haya conocido de amenazas previas. No obstante, luego del 2010 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 21280, 2011) (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 26026, 2013), se evidencian posiciones nuevas en las que, a pesar de encontrarse probado que el atentado no tenía un objetivo único e identificado, se declara la responsabilidad en aplicación del principio de solidaridad y el deber general de protección a cargo del Estado.

Ello ocurrió, entre otros casos, en el pronunciamiento por los hechos ocurridos el 1º de noviembre de 1994, en los que murió una persona producto de una emboscada perpetrada por las FARC, en el municipio de Valencia, Córdoba. En esta oportunidad, la Sala señaló:

“(n)o se trató de un hecho imprevisible e irresistible que impidiera la actuación oportuna de la administración y, bajo esa línea de razonamiento, no es dable concluir que la conducta del tercero, en cuanto exclusiva y excluyente rompió el nexo causal con la actividad de la administración, al contrario, la Sala considera que en cuanto la demandada tenía conocimiento del problema de orden público que reinaba en la región y la presencia de grupos subversivos en la zona, que afectaban, para entonces, especialmente el sector ganadero, tenía que haber tomado las medidas que exigía la situación” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 21280, 2011).

Similar tratamiento tuvieron los hechos ocurridos el 9 de mayo de 1997, por la muerte de una persona a manos de grupos armados ilegales en Venecia, Cundinamarca. La Sala declaró la responsabilidad de la entidad demandada, bajo el título de imputación de daño especial. Al respecto, se señaló:

“(..) a pesar de no haber prueba directa en la cual se establezca las circunstancias de tiempo modo y lugar en las cuales resultó muerto el señor Carlos Eduardo Mogollón Castro, sí es claro que el Municipio de Venecia-Cundinamarca el 9 de mayo de 1997, fue objeto de una toma guerrillera en la cual se causaron múltiples daños tanto a las instalaciones policiales, como a instituciones bancarias y a la población civil entre ellos a la víctima quien resultó muerta durante la misma, daño

que no estaba en la obligación de soportar, cuando el deber constitucional de las autoridades policiales es proteger la vida, honra y bienes de todos los ciudadanos en el territorio nacional, máxime ante la presencia del conflicto armado generalizado en nuestro país y especialmente agudizado para los hechos” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 26026, 2013).

Es de anotar que la jurisprudencia sobre la responsabilidad por el hecho de terceros derivados de “actos de terrorismo” no es unificada. En unos casos se accede y en otros se niega. En ambos casos se traen referencias al principio de solidaridad, a los títulos de imputación o regímenes de responsabilidad y a leyes en las que se prevé la obligación de indemnizar a las víctimas de atentados “terroristas”, vía administrativa, esto es por el mismo Estado sin necesidad de acudir a demandas.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la alteración del orden público, derivado de la presencia de grupos armados al margen de la ley en determinadas zonas del país, lucha de carteles o ausencia de fuerza pública, se observa que los nuevos consejeros que integraron la Sección Tercera en septiembre de 2010 tienen una posición más garantista frente a los derechos de las víctimas y el deber de reparación por parte del Estado, sin importar el autor causante del daño.

No obstante, la posición tampoco ha sido unificada. En algunos casos en los que se ha demostrado dicha alteración y resulta lesionada o muerta una persona o afectado un bien mueble o inmueble, la Sección Tercera ha negado la indemnización de los daños causados, por tratarse del hecho de un tercero ajeno

al Estado, sin relación alguna con el servicio público o la función de los agentes estatales (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 26011, 2013). Y, en otras ocasiones, ha declarado la responsabilidad solo por el hecho de haberse probado la alteración del orden público (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 21280, 2011).

A manera de ejemplo, en el año 2001 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 19584, 2011), en el que una magistrada encargada, que compartía la corriente de exonerar de responsabilidad al Estado por el hecho de los terceros ajenos a él, si bien encontró acreditada la presencia de guerrilla y paramilitares, concluyó que las lesiones sufridas por una persona a causa de la explosión en un campo minado no resultaban imputables al Estado, pues se trató de un acto indiscriminado o generalizado, que solo tenía como finalidad alterar el orden público y poner en estado de zozobra a la población. Sin embargo, calificó los hechos como “actos terroristas” y puso de presente que la responsabilidad de las autoridades solo se comprometería si se probara que no actuaron conociendo de amenazas de que sucedieran los hechos. Concluyó que *“se trató de un acto indiscriminado perpetrado por un tercero con el único propósito de amedrentar y aterrorizar a la población civil”*.

No obstante, en el 2016, con ponencia de un magistrado nuevo que integró la Sección Tercera en la restructuración del 2010 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 48842, 2016), en un caso en el que un candidato a la cámara de representantes resultó secuestrado por miembros del frente 61 de las FARC, condenó a la Nación por omisión, en cuanto a la especial protección

que demandaba el actor por su condición política dentro del territorio nacional, *“atendiendo a la existencia de una obligación de seguridad, inherente al deber positivo de protección de la seguridad personal y asociada a la posición de garante que ostentaba el Estado, desde el conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad política que ejercía”*.

En esta oportunidad, como se observa, una de las Subsecciones de la Sección Tercera, si bien hizo referencia a los precedentes y posiciones que el Consejo de Estado manejó por muchos años, respecto del hecho del tercero como causal de exoneración de responsabilidad, puso de presente los avances y la evolución de dichos criterios, atendiendo a la existencia de una obligación de seguridad, inherente al deber de protección del Estado, en su posición de garante de los derechos de los de las personas. Destacó, además, que la ausencia de los cuerpos y fuerzas de seguridad en alguna zona del país, implicaba, de cierta forma, una renuncia del Estado al cumplimiento de ese deber.

Así mismo, señaló que no es la previsión o el conocimiento sobre las amenazas o la existencia de una petición de protección lo que permite condenar o absolver al Estado, sino los acontecimientos que sobrepasan la situación de violencia ordinaria vivida por todos los ciudadanos, a título de ejemplo: región en la que se ha declarado turbado el orden público, paro de transportes, revueltas masivas callejeras, población bajo toque de queda, amenaza de toma guerrillera anunciada; amenazas o atentados previos contra la vida. No obstante, otro magistrado que integró otra subsección de la Sección Tercera, en un caso de abigeato (hurto de ganado), decidió absolver a la Policía Nacional, pues no

encontró demostrado que las autoridades conocieran de amenazas, es decir, exigió que mediara una petición expresa de protección. Para el efecto, señaló:

“(..) la Sala no encuentra material probatorio que permita establecer con certeza la existencia del elemento cognitivo en cabeza de la Policía Nacional durante el tiempo en que se prolongaron los diferentes hechos delictivos perpetrados en la hacienda La Gaitana, de donde pudiera derivarse su obligación de protección” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 34545, 2016).

Cosa distinta se predicó del Ejército Nacional, pues se probó que conoció de una solicitud expresa de protección y no tomó medidas para garantizar la seguridad de quienes lo pedían. Así mismo, en esta oportunidad, se consideró la responsabilidad, además, porque estaba demostrado que el Ejército Nacional conocía de la situación de violencia por la que atravesaba la región en la época. Posición distinta a la predicada en el 2011, con la sentencia de 8 de junio, en la que se absolvió al Estado, no obstante estar probado que grupos armados al margen de la ley hacían presencia en la zona. Como se observa, entre las mismas subsecciones que integran la Sección Tercera no existe uniformidad de criterios.

Por último, la calificación de “actos terroristas” en atención a la afectación de la población civil es independiente del número de víctimas. También se predica si lo que resulta afectado son bienes muebles o inmuebles.

3.1.2. Guerrillas y otros grupos ilegales

El surgimiento de las guerrillas se da en toda América Latina con los ideales de hacer una revolución social y política por las armas, con ideologías y visiones contrapuestas a la institucionalidad y con acción armada autónoma inicialmente visible en las zonas rurales, selváticas, terrenos montañosos que eran elegidos para establecer sus bases. Luego se desarrollaron en ambientes urbanos, debido a la inexistencia de condiciones geográficas inaccesibles para las fuerzas gubernamentales. La guerrilla colombiana, por ejemplo, tuvo su origen luego de los graves hechos ocurridos el 9 de abril de 1948, cuando fue asesinado el líder y caudillo del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán. Ese hecho fue el detonante para que explotara abiertamente el odio partidista: unos en la oposición; otros, los conservadores, aprovechando el poder para ejecutar las más crudas persecuciones. Ese episodio, conocido en el país como la época de la violencia, originó que los campesinos liberales armaran grupos de autodefensa en contra de las agresiones oficialistas (Saumeth Cadavid).

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha tenido en cuenta la injerencia, participación y acción directa de los grupos armados al margen de la ley en el análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado en casos concretos. Asuntos en los que califica la acción armada y violenta de dichos movimientos como “actos de terrorismo”. En la mayoría de los procesos la calificación tiene relación con el sujeto perpetrador, llámese guerrilla (FARC-EP y ELN), subversión, grupos organizados, delincuencia común, paramilitarismo e incluso terceros no identificados.

Luego de la Constitución de 1991 y la reestructuración de la Sección Tercera en el 2010 se denota una visión más garantista en el estudio de los casos, pues se amplía el concepto del hecho del tercero, no solo como causal de exoneración de responsabilidad estatal, sino como causa generadora de dicha responsabilidad. Esto, con miras a hacer prevalecer el derecho de las víctimas, las especiales circunstancias que rodean el conflicto armado y el deber del Estado en garantizar los derechos de todos los residentes en Colombia, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

En la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido una constante la calificación de “actos de terrorismo” respecto de acciones, atentados, ataques y hechos perpetrados por las FARC-EP y el ELN. A manera de ejemplo cabe destacar los siguientes pronunciamientos:

Con ocasión de los hechos acaecidos el 17 de agosto de 1992, en el Calvario-Meta, en contra de una Subestación de Policía, la Sección condenó al Estado por encontrar acreditado que el riesgo anormal al que se sometió a los integrantes de la fuerza pública y dejarlos a su suerte, frente a un ataque guerrillero. En esta oportunidad, los hechos fueron calificados como “terroristas” por las autoridades en cada uno de sus informes, así:

“(...) Esta última situación es corroborada en el poligrama del 30 de julio de 1992, dirigido a los comandantes de distritos, estaciones y subestaciones, en el que el Comandante del Departamento de Policía del Meta ordenó impartir instrucción al personal subalterno sobre la adopción de medidas de seguridad, con el fin de

*contrarrestar posibles **actos terroristas** por parte de la subversión”* (negrillas fuera de texto) (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 13553, 2001).

Con ocasión de la muerte de un civil el 15 de agosto de 1991, como resultado del enfrentamiento armado de un grupo subversivo –FARC- y miembros de la Policía Nacional, cerca del puesto de Policía del Municipio de Santa Rosa del Sur, Bolívar, la Sección condenó al Estado por el riesgo anormal al que se expuso a la víctima (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 25627, 2007). Se trajo a colación la expresión “actos terroristas”, así: *“La responsabilidad del Estado por **actos terroristas** parte del supuesto de que el acto o la conducta dañosa son perpetrados por terceros ajenos a él, trátase de delincuencia común organizada o no, subversión o terrorismo”*.

Es de anotar que el presente caso cuenta con un salvamento de voto⁴, en el cual se destacó: *“Cabe precisar que en relación con los daños ocasionados por los ataques de la subversión, la jurisprudencia de la Corporación se ha referido a la responsabilidad del Estado por **hechos terroristas**, los cuales consideró que deben definirse a partir de sus móviles, es decir, la finalidad política de desestabilizar la seguridad y tranquilidad públicas y, en presencia de ellos, los damnificados ajenos al conflicto deben ser indemnizados, pues no tienen por qué soportar los daños que se generan como consecuencia de la defensa del orden institucional frente a las fuerzas de la subversión, con fundamento además, en los principios de equidad y solidaridad* (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 12916 y 13627, 2003)” (negrillas fuera de texto).

⁴ Propuesto por el Consejero Ramiro Saavedra Becerra.

En razón de la *“incursión guerrillera y el consecuente combate entre los insurgentes y las fuerzas policiales”*, en hechos ocurridos el 31 de enero de 2000, en el municipio de Suárez (Cauca), la Sección Tercera condenó al Estado en su posición de garante de los derechos y en virtud del riesgo que generó el ataque a la población civil. Los hechos fueron calificados como “terroristas”, a pesar de que no se logró identificar la autoría. De esta forma se señaló:

*“(...) el daño antijurídico puede ser ocasionado por **actos terroristas** en los que la imputación de la responsabilidad al Estado ‘parte del supuesto de que el acto o la conducta dañosa son perpetrados por terceros ajenos a él, trátase de delincuencia común organizada o no, subversión o **terrorismo**’”* (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 24660, 2012) (negritas fuera de texto).

La anterior posición se ha mantenido a la fecha, es decir que en tratándose de terceros se continúa calificando los hechos como “terroristas”; empero el sujeto activo identificado, como FARC o ELN sigue jugando un papel relevante para la misma calificación.

Y, por los hechos acaecidos el 22 de febrero de 2002, en la carretera Suaza-Florencia a la altura del cruce “Acevedo”, departamento del Huila, cuando un candidato a la cámara de representantes del mismo departamento, fue secuestrado por miembros del frente 61 de las FARC, la Sección condenó a la Nación por omisión, en cuanto a la especial protección que demandaba el actor por su condición política dentro del territorio nacional.

En cuanto a la calificación de los hechos, estos fueron catalogados como “terroristas”, fundados en las referencias utilizadas en los informes elaborados por las autoridades. Es decir, se repite la calificación, según así se haya hecho en dichos documentos. De esta forma se observa:

*“(..) con base en el Oficio 281, de 2 de mayo de 2002, del Coordinador de la Unidad Investigativa del GAULA Huila, con el que se informó al Fiscal Especializado GAULA Huila: (1) por ‘el acervo probatorio que se ha recopilado queda demostrado que los autores MATERIALES del secuestro del señor SILVIO VASQUEZ VILLANUEVA, son guerrilleros del frente 61 TIMANCO de las FARC, también es sabido que este grupo insurgente, considerado en la actualidad como una **agrupación terrorista**, tiene su organización bien definida y en últimas son sus principales cabecillas quienes avalan estos delitos atroces e incluso públicamente han dado la orden a sus secuaces para plagiar a toda personas [sic] que por razón de su cargo o aspiración política sirvan para presionar al gobierno a sancionar al gobierno una ley de canje de guerrilleros presos por estas personas secuestradas”* (negritas fuera de texto) (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 48842, 2016).

Es importante dejar por sentado que aunque en esta providencia la Corporación hizo uso de expresiones como “actos terroristas”, esta no dio alcance al desarrollo del contenido de la misma.

La jurisprudencia ha ampliado su visión y la atribución de los hechos que ha calificado como “terroristas” y se ha extendido a la criminalidad organizada, a la delincuencia común e incluso a terceros no identificados. Así, se observa en los siguientes pronunciamientos:

Con ocasión del atentado dinamitero dirigido contra el Centro Comercial Bocagrande, el 17 de mayo de 1990 en la ciudad de Cartagena, la Sección condenó a la Nación- Ministerio de Defensa por no haber tomado medidas. Calificó los hechos como “terroristas” y utilizó diversas expresiones en el análisis del caso, tales como “actos terroristas” y “terrorismo”. Esto, no obstante no haberse demostrado la identidad del grupo perpetrador del atentado. Así, se señaló en la providencia:

*“(...) desde el punto de vista material o físico el **atentado terrorista** perpetrado sólo puede ser imputado a un tercero no identificado, que fue quien colocó el artefacto explosivo en la parte exterior del mencionado centro comercial, al examinar la carga obligacional legal que pesaba en la Nación (Ministerio de Defensa Nacional), expuesta ampliamente en el capítulo de falla, se encuentra que su conducta omisiva fue determinante y eficiente en la producción del hecho y que, por lo tanto, existe un claro nexo de causalidad entre las omisiones. (..) No cabe duda que las conducta de omisión de la Nación fue causa determinante y eficiente en la producción de los daños ocasionados contra el Centro Comercial de Bocagrande, en el referido **atentado terrorista**”* (negrillas fuera de texto) (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad.Nº 13774, 2002).

Debido a la explosión de un petardo activado por miembros de un grupo subversivo (guerrilla), el 24 de febrero de 2000, en una sucursal de Bancafé, ubicada en la carrera 13 con calle 58 de Bogotá, la Sala absolvió al Estado, por falta de pruebas. No obstante, calificó los hechos como “terroristas”. Esto, independientemente de quien fue el agente o grupo perpetrador de los hechos. Al respecto, se manifestó: *“No obstante ello, debe señalarse que el petardo que*

*estalló en la citada sucursal, y que produjo la muerte de la mentada señora, al margen de sí el autor fue o no la guerrilla, constituye un típico **acto terrorista**, pues fue perpetrado por un grupo al margen de la ley, y tuvo como objetivo la población civil”* (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 25627, 2007) (negritas fuera de texto). Como se observa, si bien la autoría de los hechos permite calificarlos como “terroristas”, las posiciones han evolucionado en el sentido de que ya no interesa quien los perpetró o protagonizó, pero sí un nivel de violencia que parece ser indiscriminada. Interesa más el tipo de violencia que el autor. Los sujetos activos simplemente son catalogados como terceros, ajenos al Estado.

En los casos en los que se demostró la autoría en cabeza de las FARC o del ELN la Sección y las autoridades en sus informes utilizaron diversas expresiones sin distinción alguna, tales como “actos de terrorismo” o “acciones terroristas”. En ninguno de los pronunciamientos se evidencia la aplicación de criterios uniformes, unánimes o líneas comunes, que permitan entender o explicar la utilización de dichas expresiones. Esto se presenta en las tres subsecciones que integran la Sección Tercera del Consejo de Estado. Aunado a lo anterior, las decisiones que resolvieron el fondo fueron distintas: condena o absolución. La condena dependió de la actuación adelantada por el Estado, de su participación en los hechos o de la omisión en la toma de medidas. La absolución, por su parte, tuvo que ver con la falta de pruebas para demostrar la intervención estatal.

En la mayoría de los casos la Sección utilizó los calificativos “terrorismo” y “terrorista” porque así se hizo en las pruebas que reposaban en el proceso. Esto,

sin detenerse en su incidencia frente al análisis de los hechos, tampoco adentrándose en los alcances de su uso. Para el Consejo de Estado muchas cosas equivalen a estas expresiones sin ahondar sobre el porqué.

3.1.3. Autodefensas o Paramilitarismo

El Paramilitarismo en Colombia hace referencia principalmente a la acción de grupos armados ilegales, organizados con el fin de combatir a las guerrillas, con el propósito de “colaborar” con el Ejército Nacional. Estos grupos, también denominados autodefensas, se extendieron por diversas regiones del territorio nacional, con la participación en muchas ocasiones de ricos hacendados, colonos, campesinos y pequeños industriales, entre otros.

Con los grupos paramilitares estuvieron involucrados agentes del Estado como policías y militares (Velásquez Rivera, 2007, pág. 134 a 153), además de representantes políticos y de otros sectores de la sociedad. Ello causó un escándalo judicial y político que se denominó Parapolítica. Las autodefensas, que en principio se constituyeron como grupos armados para defenderse de las agresiones guerrilleras, pasaron a ser actores armados independientes con gran influencia. Así mismo, los grupos paramilitares se involucraron con mafias de la droga y cometieron graves hechos contra la población civil, como masacres y desplazamiento forzado.

La Sección Tercera del Consejo de Estado analizó el paramilitarismo en los casos sometidos a su consideración. En el 2007 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 2003-00385 AG, 2007), en un caso por

desplazamiento forzado a raíz de la incursión de un grupo numeroso de paramilitares en la región del Naya, norte del Departamento del Cauca, zona rural del municipio de Buenos Aires, entre el 10 y el 19 de abril de 2001, la Sección calificó los hechos como *“acciones terroristas con el propósito de desestabilizar la región”* y condenó al Estado por no haber tomado las medidas para evitar el desplazamiento forzado, habiendo tenido conocimiento sobre la presencia de las autodefensas en la zona y la presión que ejercían en contra de la población civil. Al hacer referencia a los hechos probados dentro del caso en concreto, la Sección trajo a colación medios de prueba donde indistintamente se empleó la expresión “terrorista” e hizo suyas tales calificaciones así:

*“(o)rden de operaciones No. 022 de abril 17 de 2001 del Ejército Nacional, en la cual se lee: ‘En la jurisdicción del Batallón de Pichincha, grupos al margen de la ley (FARC ELN), y otros generadores de violencia (autodefensas y delincuencia común organizada) vienen delinquiendo y adelantando actividades intimidatorias contra la fuerza pública y la población civil con el único propósito de desestabilizar el orden mediante la realización de emboscadas, con colocación de artefactos explosivos, asesinatos, secuestro, extorsión, boleteo y cobro de vacunas y la destrucción de la infraestructura económica, energética, mediante **acciones terroristas con el propósito de desestabilizar la región.** // (...)’ (negritas fuera de texto).*

Finalmente, se usó la expresión “narcoterrorista” en los siguientes términos:

“(o)fficio No. 0438/BR3-DH-725 (fls. 323-346), del 5 de marzo de 2002, mediante el cual el Comandante de la Tercera Brigada informa al Comandante de la Tercera División: ‘La preocupación de la Tercera Brigada del ejército por la región del Naya,

*contrario a lo que se cree, no comenzó en el mes de abril una vez consumada la masacre de 18 campesinos por parte de la autodefensas ilegales (..). Con los datos estadísticos se pueden evidenciar los resultados tangibles contra las Autodefensas o **mal llamados grupos Paramilitares así como a los demás narcoterroristas generadores de violencias**’.* (negritas fuera de texto).

En el año 2013 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 25310, 2013), en hechos que tuvieron lugar en el corregimiento de Puerto Alvira y/o Caño Jabón, jurisdicción del municipio de Mapiripán, Meta, el 4 de mayo de 1998, en donde miembros de grupos al margen de la ley –autodefensas– masacraron y torturaron tanto física como moralmente a los pobladores de esta región, la Sección calificó los hechos como “actos de terrorismo” y condenó al Estado. En esta oportunidad se demostró que el Ejército Nacional tuvo conocimiento previo sobre la posibilidad latente de la ocurrencia de los hechos y no desplegó actuación alguna, tampoco tomó medidas. Estaba probado que la Defensoría del Pueblo había puesto en conocimiento de las autoridades el estado de zozobra en el que se encontraban los habitantes de Puerto Alvira, las amenazas que sobre sus vidas y bienes por parte de distintos grupos al margen de la ley y particularmente de los grupos de autodefensas que llegaron en esa época. Al respecto se sostuvo:

*“(..) dejaron desprotegidos a los habitantes de Puerto Alvira, quienes ese fatídico 4 de mayo de 1998 **quedaron a merced de un grupo de autodefensas, en lo que fue una masacre ampliamente anunciada**”* (negritas fuera de texto).

En cuanto a la utilización de la expresión “actos terroristas”, se observa que indirectamente calificó los hechos de tal forma, pues constantemente se hizo referencia a la responsabilidad del Estado comprometida por actos de esta naturaleza. Se observa a continuación:

*“Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales citados precedentemente, la responsabilidad patrimonial del Estado puede verse comprometida por **actos terroristas** realizados por terceros en aquellos casos en que se verifique la existencia de una falla del servicio. Así, para la Sala: ‘... los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión’ (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 28459, 2006)”* (negritas fuera de texto).

En el 2014 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Ra. N° 26161, 2014), con ocasión de los perjuicios causados a un inmueble, como resultado de la detonación de un artefacto explosivo en el segundo piso del edificio “Santo Domingo”, el 29 de enero de 1997, en la ciudad de Medellín, Antioquía, la Sección calificó los hechos como “terroristas” y encontró probada la responsabilidad del ente territorial, por falla en el servicio por omisión, por haber tomado en arriendo unos locales de un particular en el centro de la ciudad y en el que se albergaron grupos de autodefensas, los cuales fueron objeto de un atentado por parte de las FARC, como consecuencia de una guerra declarada. En esta oportunidad, la Sección calificó los hechos como un “acto terrorista”, así:

*“2.2. (..) por esta vía se pretende el resarcimiento patrimonial del daño inferido a la parte actora, consistente en los perjuicios ocasionados por un **acto de terrorismo** de un tercero, ocurrido el 29 de enero de 1997 en Medellín– Antioquia y que se le imputa a la entidad demandada. //”* (negritas fuera de texto).

Incluso, al señalar el problema jurídico a resolver, la Sección adujo:

*“5. Previa acreditación de la existencia del daño antijurídico, es indispensable establecer si los perjuicios ocasionados al establecimiento de comercio “Salsamentaría La Sorpresa”, de propiedad de la sociedad Inversiones La Sorpresa Ltda., derivados del **acto de terrorismo** perpetrado por las FARC, el día 29 de enero de 1997, con un artefacto explosivo de dinamita (..) son imputables a la entidad”* (negritas fuera de texto).

Así mismo, la Sección Tercera realizó un barrido jurisprudencial de lo que denominó *“(e)l régimen de responsabilidad estatal por daños ocasionados por **actos de terrorismo** provenientes de terceros”* (negritas fuera de texto).

Ahora, en contrapartida a los pronunciamientos que anteceden, en el mismo año (2014) (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 29715, 2014), la Sección, respecto de la toma del municipio de Urrao-Antioquia por miembros de grupos paramilitares, no empleó la expresión “terrorista”, como sí lo había hecho en anteriores oportunidades y, en su lugar, utilizó el calificativo de *“actos violentos perpetrados por las Autodefensas en el municipio de Urrao, Antioquia, en el año 2000”*. Se condenó al Estado por cuando, no obstante la notoriedad del accionar de los grupos paramilitares en el municipio de Urrao y,

particularmente, por los homicidios perpetrados entre los meses de mayo a junio del 2000, las autoridades no repelieron estas acciones, acreditándose, además, que tampoco fueron iniciadas investigaciones de ningún tipo, sin perjuicio de la cercanía de los uniformados con el grupo al margen de la ley y su evidente y clara tolerancia de sus acciones. Se destacan algunos apartes de la decisión:

*“2.6 La Sala encuentra acreditados los **actos violentos perpetrados por las Autodefensas en el municipio de Urrao**, Antioquia, en el año 2000. Se conoce el homicidio de más de 30 personas en los meses de mayo y junio, a manos del grupo nominado Los Alacranes, nombre que coincidía con el de una de las Compañías del Batallón No. 11 Cacique Nutibara, recientemente trasladado a la zona.”* (negritas fuera de texto).

A manera de conclusión, es una constante, en términos generales, el calificativo de “actos de terrorismo” en casos en los que los hechos dañosos son perpetrados por las autodefensas. No obstante, del material seleccionado para adelantar el análisis, solo se encuentra un pronunciamiento en el que, a causa del paramilitarismo, no se realiza la misma calificación de los hechos como ocurrió en los pronunciamientos atrás señalados. En su lugar, se hace referencia a “actos violentos” perpetrados por terceros ajenos al Estado, con aquiescencia, permisión y, en algunos casos, colaboración de los miembros de la fuerza pública.

De conformidad con los considerandos de la decisión que se aparta de tal calificativo, no es posible extraer claramente las razones por las cuales el análisis de los hechos fue distinto. A manera de inferencia, podría significar que en esta

oportunidad la Sección, con ponencia de una magistrada que integró la Sección Tercera en el año 2010, prefirió no utilizar la expresión como comúnmente se ha hecho, por no compartirla o por la falta de seguridad en su uso y aplicación en los casos concretos. Los verdaderos motivos son un misterio, no aparecen evidenciados en los argumentos de la decisión. Esto evidencia aún más la falta de uniformidad y consistencia en el análisis de los casos por la misma Sección Tercera, frente a situaciones similares de crisis de violencia, movimientos sociales, políticos y económicos imperantes en distintas regiones del país.

Como se observa en el análisis de las sentencias seleccionadas, no solo difiere el estudio de los hechos, las pruebas, los daños y la responsabilidad estatal, no obstante reiterar en la mayoría de los asuntos la misma calificación de los hechos como “terroristas”, la solución de los procesos también es distinta. Tal como se vio, en algunos casos se mantiene la absolución por considerar que los hechos son perpetrados por terceros, ajenos al Estado y por tanto los perjuicios causados no le resultan atribuibles. En otras ocasiones, se condena en virtud de la aplicación de los diversos regímenes de imputación o por la condición de Estado garante de los derechos.

3.1.4. Explosivos

Dentro de las formas utilizadas para perpetrar “actos terroristas”, se incluyen diversas formas de violencia física contra las personas, como el secuestro, la tortura o la ejecución extrajudicial; diversos ataques contra los bienes privados y públicos, como la destrucción de los mismos con materiales explosivos o

incendiarios. Uno de los instrumentos más utilizados por los grupos al margen de la ley es el atentado con explosivos contra objetivos militares o bienes civiles.

En términos generales, los explosivos son sustancias o productos químicos que bajo la acción de un fulminante o cualquier otro estímulo externo reaccionan instantáneamente. Deben accionarse a través de detonadores para que se produzca la explosión. El manejo, utilización o posesión de explosivos se recoge en algunos cuerpos legales como el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, adoptado por la Resolución de la Asamblea General de la ONU n.º 52/164 de 15 de diciembre de 1997. El artículo 2.1. de este instrumento señala:

“Art. 2.1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien (...) entrega, coloca, arroja o detona un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura (...).”

La doctrina señala que, incluso en el caso de que en la legislación no se hiciera referencia expresa a la necesidad del empleo de cierta clase de armas con capacidad de causar grandes daños, para poder calificar un acto como “terrorista”, tal necesidad se deduce de la intimidación masiva, como quiera que lo que caracteriza al “terrorismo” es la aptitud para generar un clima de inseguridad y de terror. Esto sería difícilmente imaginable sin armas (Cancio Meliá, pág. 168) (Llobet Angli pág. 83) En: (Fakhouri Gómez, 2014 pág. 142). Es por ello que su utilización constituye una preocupación de índole mundial.

En la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por regla general, la actuación de terceros, ajenos al Estado, daba lugar a exonerarlo de responsabilidad. No obstante, se empezó a aceptar, con fundamento en títulos de imputación, los cuales han sido utilizados incluso desde antes de la Constitución de 1991. La posición del Estado garante fue acogida con posterioridad y de una manera más enfática a partir de la reestructuración de la Sección Tercera en el año 2010. La falla del servicio y el riesgo excepcional son los regímenes aplicados generalmente para resolver los casos en los que el daño causado haya sido el resultado del accionar, transportar o manipular artefactos explosivos (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 16630, 2006).

Por falla del servicio, en casos de atentados con explosivos, la Sección ha exigido que los miembros de la fuerza pública hagan presencia inmediata en el lugar de los hechos y controlen el pánico que aborda a los ciudadanos, v.gr., exigir que los habitantes del sector no salieran de sus viviendas, apartar del perímetro a las personas que allí se encontraban, o adoptar aquellas medidas que estimaran pertinentes de conformidad con la capacitación que deben adquirir con ocasión de su profesión, con el fin de prevenir o reducir los posibles daños. Si no se demuestran estas medidas, el Estado ha resultado condenado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 20571 , 2001). Así mismo, cuando se demuestra que la manipulación de los artefactos no estuvo conforme con las instrucciones técnicas requeridas; fueron utilizados por personal no capacitado o para fines distintos a los previstos en la ley.

No obstante, hay casos en los que la Sección ha señalado que no puede predicarse responsabilidad basada en un Estado ideal, pues hay que tener en cuenta la realidad misma del país, el desarrollo, la amplitud y la cobertura de los servicios públicos. En otras palabras, la infraestructura de los mismos (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 6680, 1991) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 19434, 2011). Como se observa, frente al tema tampoco ha habido unificación y depende del caso y la interpretación del juez.

La jurisprudencia no es ajena a que la fabricación, porte y uso de armas de cualquier clase, más aun en tratándose de explosivos. Si bien se encuentra establecida constitucional y legalmente en beneficio de la comunidad, lo que hace legítimo el monopolio de la fuerza por parte del Estado (Corte Constitucional. Sentencia C-038, 1995)⁵, genera sin lugar a dudas una situación de riesgo de naturaleza excepcional para los administrados (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 11222, 2001). Riesgo con capacidad de poner en peligro la vida e integridad de las personas, el patrimonio o y normal convivencia de la comunidad. Es decir, dada su particular peligrosidad, se exceden notoriamente los riesgos a los que normalmente está expuesta la población.

Si bien, en términos generales, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha negado la responsabilidad por actos que califica como “terroristas”, en casos de atentados con explosivos, atribuida a los terceros ajenos al Estado, también ha

⁵ Según la Corte Constitucional, “La Constitución de 1991, amplió el monopolio estatal a todo tipo de armas, por cuanto en el ordenamiento derogado este se refería únicamente a las armas de guerra. En efecto, el artículo 48 de la anterior Constitución señalaba que “solo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra. Nadie podrá dentro de poblado llevar armas consigo sin permiso de autoridad competente”.

admitido en casos concretos la posibilidad de que se responda por la puesta en riesgo a la población y, además, por su posición de garante de los derechos. También se ha contemplado la idea de que el Estado responda cuando la acción, llámese ataque o atentado, viene de uno de sus agentes. Ello aconteció en la sentencia de 21 de junio de 2007 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 25627, 2007), proferida por uno de los consejeros que hacía parte de la Sección Tercera antes de su reestructuración en el año 2010.

Se trató de un caso en el que murió una señora, con ocasión a la explosión de un petardo activado por miembros de un grupo guerrillero, el 24 de febrero de 2000, en una sucursal de Bancafé, ubicada en la carrera 13 con calle 58 de Bogotá. En este caso, no obstante se absolvió de responsabilidad a la Policía Nacional por falta de pruebas y por la existencia de una causal de exoneración de responsabilidad, cual es el hecho de un tercero ajeno. No obstante, en el momento de realizar el análisis, frente al material probatorio, el Sala señaló:

*“En el caso de **atentados terroristas**, el Consejo de Estado ha considerado tradicionalmente, con fundamento en algunos de los regímenes de responsabilidad desarrollados con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991, que, en determinados eventos, la administración puede resultar responsable del perjuicio sufrido por los ciudadanos como consecuencia de dichos atentados (...) // **Salvo en los eventos en que el atentado es realizado directamente por agentes estatales** (..), al margen de que no se trate en todos ellos de actos susceptibles de ser calificados como **terroristas**”* (negritas fuera de texto).

Generalmente, la jurisprudencia ha negado las pretensiones de responsabilidad estatal cuando no se demuestran circunstancias que hubiesen ameritado que las autoridades tomaran especiales medidas para la protección de la población, por lo que no puede concluirse que las entidades hayan incumplido con el deber de proteger. Solamente en estados especiales de agitación o de alteración del orden público, respecto de los cuales se conozcan amenazas de ataques o se presuma su ocurrencia, debido a hechos anteriores o atentados similares, las autoridades tienen la obligación de tomar medidas especiales de protección y su omisión, en tales casos, puede constituir falla del servicio que comprometa la responsabilidad del Estado. Pero cuando no se presentan dichas circunstancias especiales, no puede imponerse a las autoridades la obligación de escoltar a cada persona o cada bien, pues ellas carecen de medios y de personal para tal efecto (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia. Exp. Rad. N°.9392, 1995) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 10309 , 1995) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 10230 , 1996).

Si bien en la responsabilidad del Estado por “actos terroristas” se parte del supuesto de que el acto o la conducta dañosa son perpetrados por terceros ajenos a él, la jurisprudencia también ha evolucionado para aceptar que no interesa de quien proviene la acción causante del daño, pues puede tener origen en la actuación de guerrilla, los paramilitares o cualquier otro grupo armado, organizado o no (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 13774, 2002). Lo que realmente importa es el daño y la afectación de la población. Este ha sido un avance significativo, marcado, particularmente, con la

reestructuración de la Sección en el año 2010, con algunos casos representativos antes de la misma, empero con posiciones en vigencia de la Constitución de 1991.

Se denota que la tendencia marcada para realizar la calificación de “actos de terrorismo” lo constituye el actor de los hechos, es decir los grupos armados al margen de la ley; sin embargo, la evolución ha sido notoria en el sentido de que no interesa, para efectos de la reparación de los daños, quién perpetró el ilícito o causó el perjuicio o qué medios utilizó para ello, sino la afectación de la población civil. De esta forma ha señalado la Sección Tercera ha señalado que “(..) *al margen de sí el autor fue o no la guerrilla, constituye un típico **acto terrorista**, pues fue perpetrado por un grupo al margen de la ley, y tuvo como objetivo la población civil*” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 25627, 2007) (negrillas fuera de texto).

Aunado a lo anterior, se observa, a manera de crítica, que la Sección sigue aplicando la posición respecto de la cual, en casos de atentados que califica como “terroristas”, con utilización de explosivos, exige que los ataques tengan un objetivo plenamente identificado como militar o de policía y que previamente se conozcan de amenazas que evidencien posibilidades de ocurrencia. Esto, en la medida en que los hechos que no tengan tal objetivo y utilicen el factor sorpresa para accionar artefactos explosivos, con miras a causar “terror” en la población, no pueden ser atribuidos al Estado. De esta forma, la Sección ha señalado que “(...) *Los atentados terroristas dirigidos indiscriminadamente contra la población resultan imprevisibles para las autoridades públicas, a menos que se produzcan*

amenazas previas que permitan adoptar oportunamente medidas de protección (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 11585, 2000).”

Hay casos en los cuales, no obstante absolver de responsabilidad al Estado, la Sección Tercera sigue calificando los actos como “terroristas”, adentrándose en las que considera son sus características, tales como: la actuación de personas ajenas al Estado, la afectación de la población civil y la utilización de medios con capacidad de causar grandes daños. Así, la Sección ha dicho que en casos en que la utilización de artefactos explosivos sea la causante del daño, “(..) *el evento tiene las características de un **acto terrorista**, como quiera que fue cometido por personas desconocidas, sobre la población inerte y con el uso de un medio capaz de causar un gran impacto.* (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 12951, 2001)” (negritas fuera de texto). Es decir, la calificación de los hechos tiene origen en que los ataques deben estar dirigidos contra la población civil, ajena al conflicto y en el uso de armas potencialmente peligrosas y generadoras de enormes daños.

Además, también se observa que en algunos casos la calificación se soporta en el calificativo que a su vez utilizan las autoridades en los informes de los hechos de atentados con explosivos, quienes, previo análisis de los hechos, identifican las actuaciones de los grupos armados y los objetivos de atentados más comunes, como aquellos que están dirigidos contra puentes, vehículos oficiales, estaciones de policía, redes eléctricas, vías férreas, sedes políticas y parques. A manera de ejemplo se trae a colación la siguiente transcripción, en la que la Dirección de Inteligencia del DAS relacionó algunos atentados y los calificó

como “terroristas”, utilizando la expresión “terror” en todos ellos y con base en dicha información, la Sección Tercera también realiza la misma calificación:

*“(...) la Dirección General de Inteligencia del D.A.S. remitió listados en los cuales se contiene la relación de **actos terroristas** (explosivos e incendiarios) sucedidos entre 1989 y 1990 en Colombia. En el informe se dividieron los **actos terroristas** de acuerdo a su objetivo; así, aparecen los siguientes ítems: **ACTOS TERROR. ALMACÉNES // ACTOS TERROR. AVIONES Y HELICOPT // ACTOS TERROR. BANCOS // ACTOS TERROR. CALLES Y PARQUES // ACTOS TERROR. CARRETERAS // ACTOS TERROR. COLEGIOS // ACTOS TERROR. EMISORAS // ACTOS TERROR. FÁBRICAS // ACTOS TERROR. IGLESIAS // ACTOS TERROR. INSTAL. OFIC. (..)**” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 12951, 2001) (negritas fuera de texto).*

Ahora, en diversas oportunidades la Sección Tercera, en casos similares en los que los atentados se perpetraron con explosivos, tuvo en cuenta para la calificación de los actos como “terroristas” i) los medios utilizados, ii) las amenazas previas y iii) los objetivos militares (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 9889, 1997)⁶. Es así como en el análisis concurren varios factores para realizar la calificación y no solo la utilización de artefactos

⁶ A manera de ejemplo se destaca la sentencia del Consejo de Estado: Se trató de los atentados contra las instalaciones del DAS en hechos ocurridos el 6 de diciembre de 1989 en la ciudad de Bogotá, en el que fuerzas armadas ilegales perpetraron un atentado dinamitero, previas amenazas. En este caso se condenó al Estado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Ninguna duda le cabe al ad quem para identificarse con el criterio del juzgador a-quo, en el sentido de encontrar que en el atentado dinamitero que originó este proceso hubo descuido, exceso de confianza, negligencia y desacato a las recomendaciones e instrucciones impartidas por la Dirección General del Departamento Administrativo de Seguridad, motivadas por las especiales circunstancias de riesgo, amenazas y declarada guerra entre las fuerzas del orden y los narcotraficantes, donde el DAS, con su Director General a la cabeza, se constituyó en blanco especial de los denominados narcoterroristas (...)”.

explosivos. Igual derrotero es aplicado en casos de atentados con carros bombas, en los que la calificación está basada en la acción de terceros ajenos al Estado, en la utilización de explosivos, en los blancos y, además, en la afectación de la población (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 12318, 2002) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 20786, 2012) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 28759, 2014) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 32241, 2014). A manera de conclusión, se observa que la posición de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para calificar los hechos como “actos de terrorismo” en casos de explosivos, no se basa únicamente en la utilización o manejo de estos artefactos, sino en la concurrencia de varios factores, es decir no es el único aspecto para realizar la calificación y no ha habido un solo caso, del material seleccionado, en el que se haya condenado solo por ello.

3.1.5. Narcotráfico

El narcotráfico en Colombia hace relación al negocio de las drogas ilícitas. Ha tenido influencia en la vida política, social y económica del país; también como un factor importante del conflicto armado interno, siendo el apoyo económico tanto de grupos insurgentes (FARC, ELN y disidencia del EPL) como de grupos paramilitares (AUC) y de la delincuencia organizada (carteles de la droga y BACRIM). Varios dirigentes nacionales han sido acusados de alianzas con grupos de narcotraficantes y/o grupos armados ligados al narcotráfico para ganar poder político y económico (www.semana.com/nacion/articulo/la-nueva-mafia-colombiana., s.f.) (www.eltiempo.com/archivo/documento., s.f.) (www.colombia.com/colombiainfo/nuestrahistoria/narcotrafico.asp., s.f.).

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, entre los años 1995 y 1997, tuvo en cuenta, en el análisis de sus casos, los hechos notorios y de conocimiento público de las constantes amenazas en contra de la institucionalidad, como resultado de la lucha del Estado contra el fenómeno del narcotráfico, en auge durante los años 1988 y 1992, al punto de que el Presidente de la República de la época se vio obligado a conjurar la situación expidiendo decretos de conmoción interior, para el control, manejo, preservación y mantenimiento del orden público en el territorio nacional.

La situación por la que atravesaba el país dio lugar a que la Sección Tercera del Consejo de Estado exigiera mayores garantías por parte del Estado y lo condenara en su posición de garante de los derechos. Esto ocurrió en los casos en los que las víctimas sufrieron daños como consecuencia de los atentados en contra de las instalaciones del DAS y su director (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 9550, 1995) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 1997-11366, 1997) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 1997-10235, 1997). En estos asuntos, la Sección condenó al Estado por no tomar las medidas necesarias para repeler los ataques.

En dichos pronunciamientos se hizo referencia a las expresiones “narcoterroristas”, tal y como fueron utilizadas por las autoridades que elaboraron los informes de los hechos y por los medios de comunicación, a través de las publicaciones en los diarios de circulación nacional. La Sección utilizó la expresión “actos terroristas” al referirse a los acontecimientos históricos acaecidos en la lucha que el país adelantaba contra el narcotráfico y sus vertientes, hechos que,

en consecuencia, fueron de utilidad para establecer la previsibilidad de lo ocurrido. Es así como, se estableció que la ola de violencia causada por el fenómeno del narcotráfico y su injerencia en los grupos armados ilegales, aunado a la ocurrencia de múltiples “actos terroristas” contra diversos estamentos públicos y privados a partir del año 1989, permitía establecer, con fundamento en las informaciones de inteligencia, la posibilidad de que la sede del DAS fuera objeto de un atentado con explosivos, como en efecto aconteció (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 9550, 1995) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 1997-11366, 1997).

Entre los años 2001 y el 2003, en relación con la oleada de violencia presente en la ciudad de Cali durante los años 1991 y 1992, a causa del narcotráfico, la Sección Tercera mantuvo la exigencia para el Estado respecto de los atentados en contra de militares o policías, frente a los cuales estableció el “riesgo” que representaban para los administrados y sus bienes, justamente por ser objetivos de los grupos armados al margen de la ley. Así mismo, utilizó las expresiones “actos de terrorismo” o “acciones terroristas” para calificar los hechos.

Se destacan apartes de una sentencia proferida en el 2001, en la que se condenó al Estado por el riesgo anormal al que fue sometida la víctima:

*“Se probó que el día 1 de abril de 1992 fueron atacados agentes y vehículos de la Policía Nacional por fuerzas ilegales; que la bomba se dirigió contra esos instrumentos del Estado (...) se trató de una Emboscada a policías (...) y que los móviles de la misma fueron **(a)tentado terrorista** contra personal de la Policía*

Nacional adscrito a la Policía Metropolitana de Santiago de Cali” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 12178, 2001) (negrillas fuera de texto).

Igual posición y calificación se predicó respecto de la crisis que vivió la Costa Atlántica a causa del fenómeno del narcotráfico junto con la acción de grupos armados ilegales, utilizando carros bombas en lugares públicos, con afectación de la población civil. Esto fue con ocasión del atentado dinamitero dirigido contra el Centro Comercial Bocagrande, el 17 de mayo de 1990 en la ciudad de Cartagena, la Sección Tercera encontró en el actuar desplegado por la Nación-Ministerio de Defensa Nacional una serie de omisiones que llevaron a que se produjeran los hechos dañosos, como quiera que pese a que dicha entidad adoptó medidas dirigidas a la protección del Centro Comercial de Bocagrande y a la ciudadanía en general, omitió otras de suma importancia como son las de revisión o control sobre los vehículos, de prohibición de parqueo de éstos en los alrededores del centro etc., descuidando así uno de los frentes de acción utilizados comúnmente para esa época por los terroristas. Frente al tema señaló:

*“(...) desde el punto de vista material o físico el **atentado terrorista** perpetrado sólo puede ser imputado a un tercero no identificado, que fue quien colocó el artefacto explosivo en la parte exterior del mencionado centro comercial, (..) No cabe duda que las conducta de omisión de la Nación (Ministerio de Defensa-Policía Nacional) fue causa determinante y eficiente en la producción de los daños ocasionados contra el Centro Comercial de Bocagrande, en el referido **atentado terrorista**”* (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad.N° 13774, 2002) (negrillas fuera de texto).

No obstante, el criterio del narcotráfico para calificar los actos como “terroristas” y condenar al Estado no fue del todo uniforme, pues hubo casos en los que la misma Sección Tercera absolvió a pesar de que se presentara la misma situación del narcotráfico y la ola de violencia. Esto ocurrió frente a un atentado ocurrido en Bogotá, a raíz de la explosión de un carro bomba en el año de 1993. En dicha oportunidad no se encontró que existieran objetivos militares, tampoco amenazas, sin que la crisis por la que atravesaba el país por el narcotráfico incidiera en la responsabilidad del Estado, como sí aconteció en otros pronunciamientos. Se volvió a la posición general de negar las pretensiones, por tratarse de hechos indiscriminados, sin blancos militares o de policía. No se encontró evidencia de que el artefacto explosivo “(...) *hubiera tenido por objeto atacar contra una persona o un establecimiento en particular, que debiera ser protegido por la Policía Nacional de manera especial, o contra inmuebles donde tuviera sede, dependencias, u organismos del Estado, que pudieran ser considerados objetivos militares por parte de la subversión o de otros grupos al margen de la ley, de manera que su sola existencia pudiera poner en situación de riesgo a los habitantes del sector (...)*” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 14211, 2003).

Con fundamento en las pruebas recaudadas, la Sección concluyó “(...) *que se trató de un **atentado terrorista** dirigido indiscriminadamente contra habitantes de la ciudad de Bogotá D.C, cuyo objetivo no era la afectación de personas o establecimientos específicos, sino la alteración o desestabilización del orden público. // En efecto, como lo ha precisado esta Corporación en otros pronunciamientos, los **atentados terroristas** dirigidos indiscriminadamente contra*

la población resultan imprevisibles e irresistibles para las autoridades públicas” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 14211, 2003) (negrillas fuera de texto).

De esta forma, se desconocieron las sentencias proferidas en hechos similares, en los que se condenó por la situación de violencia imperante en varias regiones, como es el caso de los ataques en contra de las instalaciones del DAS y la crisis de violencia vivida en el Valle del Cauca y la Costa Atlántica (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 9550, 1995) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 1997-11366, 1997) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 1997-10235, 1997) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 12178, 2001) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 13774, 2002).

En el 2011 la posición respecto a la responsabilidad del Estado por hechos que fueron calificados como “actos de terrorismo”, a causa del fenómeno del narcotráfico fue reiterada en los casos de atentados con carros bombas en la ciudad de Medellín, en contra de estaciones de policía, miembros de la fuerza pública, estaciones de gasolina y centros comerciales. Hechos que evidenciaron la ola de violencia que padeció esa ciudad durante el año 1992 y que afectó indiscriminadamente a todos sus habitantes. En este caso se condenó al Estado, por la explosión de un carro-bomba que tuvo lugar el 10 de noviembre de 1992. Las pruebas dieron cuenta que el atentado iba dirigido contra el Centro de Atención Inmediata -CAI- de San Lucas, ubicado en el barrio El Poblado, en la ciudad de Medellín (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 20835, 2011).

Al siguiente año (2012) (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 22160, 2012), por la explosión de una bomba ubicada debajo de la escultura titulada “El Pájaro”, obra del maestro Fernando Botero, en hechos que tuvieron lugar el 10 de junio de 1995, en la ciudad de Medellín y en una época en que el país se encontraba en pie de lucha en contra del narcotráfico, la Sección condenó a la Policía Nacional, por no haber adoptado medidas para garantizar la seguridad de las personas que concurrieron al evento público. Se puso de presente el deber constitucional y legal de protección de todas las personas residentes en el país en su vida, honra, bienes y demás derecho y libertades, y en particular, de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de esos derechos y libertades, debiendo adoptar en relación con los espectáculos públicos, las medidas necesarias para evitar la causación de daños a sus asistentes.

En esta oportunidad, calificó los hechos como “actos de terrorismo”, debido a la crisis de violencia imperante, pues para la época de los hechos, la situación de orden público en Medellín estaba medianamente afectada, por la guerra declarada por el Estado en contra de los narcotraficantes de Cali y porque en meses anteriores se habían presentado otros hechos de iguales características. No obstante, en los años 2013 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 26011, 2013) y 2015 (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 29274-29758, 2015), por los mismos hechos, es decir, en razón del mismo atentado en la escultura “El Pájaro”, la Sección Tercera absolvió de responsabilidad al Estado, justamente por no haberse demostrado que los ataques tuvieran blancos específicos o la existencia de amenazas previas o peticiones expresas de protección, para que las autoridades hubieran tomado las medidas pertinentes. Por otra parte, mantuvo la calificación, en hechos en los que

fueron accionados artefactos explosivos en contra de monumentos y esculturas ubicadas en el centro de Medellín, en la misma época del narcotráfico.

En dichas ocasiones se absolvió y se señaló que no puede exigirse al Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinados y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo que es achacable directamente al Estado como garante principal. Además, la Policía Nacional demostró contar con el personal suficiente en el sitio de los atentados, como el de la noche del 10 de junio de 1995, en el Parque San Antonio.

En el año 2013 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 26011, 2013), la Sección calificó los hechos como “actos de terrorismo”, los ocurridos el 10 de junio de 1995, en la ciudad de Medellín, a causa de la explosión de un artefacto explosivo en la escultura titulada “El Pájaro”, obra del maestro Fernando Botero, en los que resultaron varias personas muertas, otras lesionadas y bienes muebles e inmuebles afectados. En este caso se absolvió al Estado, a diferencia de lo que aconteció con otro proceso, en el que se condenó por falta de medidas (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 22160, 2012). En ambos pronunciamientos, con distinta solución, los hechos fueron calificados como “terroristas”. Para la época (junio de 1995), la situación de orden público en Medellín, mantenía la dinámica impuesta por la acción conjunta de la

guerra de los carteles del narcotráfico y el enfrentamiento entre grupos de autodefensas contra la subversión (FARC y ELN) y obviamente la labor de las autoridades civiles y militares era afectada por el enfrentamiento de estos grupos. Las acciones del Cartel de Medellín, grupos milicias bolivarianas de las FARC y milicias populares del ELN y grupos de autodefensa y de sus financiadores, no era terreno vedado para las acciones que fueron calificadas por la Sección como “terroristas”.

En el 2013 la Sección absolvió al toda vez que el atentado no estaba dirigido contra una institución o persona representativa del Estado, por el contrario, fue un acto terrorista indiscriminado que alteró la tranquilidad y el orden público (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 26011, 2013). No obstante, la Sección calificó los hechos de junio de 1995 como “actos terroristas”, así:

*“(...) En relación con la situación de orden público en la ciudad de Medellín para la fecha en que se presentaron los hechos, obra respuesta del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, del 13 de septiembre de 1999, que informa lo siguiente: // ‘En Medellín, como base del Cartel de Medellín, de grupos milicias bolivarianas de las Farc y milicias populares del ELN, y grupos de autodefensa y de sus financiadores, no era terreno vedado para **acciones terroristas** de los simpatizantes o miembros de cualquiera de ellos. // (...) La seccional DAS, no tenía noticias sobre la planeación de **atentados terroristas** por esa época, máxime si tenemos en cuenta que los diversos grupos delincuenciales evitan al máximo dejar conocer sus intenciones, empleando **actos terroristas** para disuadir a posibles colaboradores de la autoridad y haciendo uso de su naturaleza clandestina e ilegal”.*

Lo anterior evidencia que, a pesar de que en la ciudad de Medellín la situación de orden público estaba alterada, la Sección absolvió porque no había prueba suficiente para considerar que las entidades demandadas tenían una obligación adicional de protección con la ciudadanía y menos aún, para derivar de allí su responsabilidad. La calificación de los hechos se mantiene; empero lo que cambia es el análisis de los casos para determinar si hay o no responsabilidad estatal.

Y, en el 2015 se compartió el mismo lineamiento (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 29274-29758, 2015), estableciendo que la finalidad del atentado no fue atacar instalaciones públicas, como la estación de policía o la alcaldía del municipio, lo que ocurrió fue que se trató de un **acto terrorista** indiscriminado, cuyo fin fue crear pánico en la población y alterar el orden público” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 26011, 2013)⁷.

Lo anterior merece una crítica, en la medida en que las posiciones asumidas por la Sección Tercera respecto de hechos similares, ocurridos en circunstancias también similares y en las que el orden público estaba alterado por el enfrentamiento de los carteles del narcotráfico y los grupos subversivos, no se resolvió con uniformidad. Casos iguales fueron resueltos de forma diferente.

⁷Cita textual de la providencia. *Esta providencia cuenta con salvamento de voto conjunto de los magistrados Danilo Rojas Betancourth y Stella Conto Díaz del Castillo, en el que se afirma que a la Policía Nacional, además del deber general de protección de la ciudadanía, le asiste un deber especial cuando es convocada para la vigilancia de un espectáculo público, por lo cual debe controlar con rigor el ingreso de personas a través de la delimitación del espacio físico y la requisita y registro de los asistentes. Se considera, además, que la Policía Nacional actuó de forma deficiente al no poder detectar un artefacto explosivo de tamaño considerable y ubicado en un lugar visible”.*

En conclusión, la calificación de los hechos como “actos de terrorismo” fue la misma en todos los procesos en los que se demandó por daños causados durante la crisis que vivía el país a causa de los carteles de la droga. Lo que no fue unificado, fue la forma en que la Sección analizó los casos, algunos absolviendo y en otros condenando, a pesar de tratarse de hechos similares.

3.1.6. Masacres

Masacre es un término utilizado para referirse a un tipo de homicidio, habitualmente de varias personas, caracterizado por la indefensión de las víctimas. La expresión es de origen francés (*massacre*) y es definida por el diccionario de la Real Academia Española como *“matanza de personas, por lo general indefensas, producida por ataque armado o causa parecida”*.

El Centro Nacional de Memoria Histórica tiene registradas 1.982 masacres ocurridas a lo largo de medio siglo de conflicto armado. Algunos de los hechos que han marcado a Colombia han sido los actos de barbarie cometidos contra la población civil. Guerrillas, Fuerza Pública y paramilitares han sido protagonistas de algunas de ellas (Verdad y memoria, 2017).

En la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se ha tenido en cuenta el contexto histórico y la situación de alteración de orden público en distintas regiones del país. “Masacre”, en términos generales, ha sido entendida por la Sección como los daños sufridos por varias personas ajenas al conflicto armado y en estado de indefensión. Dentro de los asuntos que han sido sometidos a su conocimiento, se destacan:

- La masacre estadero “Nueve de Abril”, Barrancabermeja (Santander), en la que se demostró la participación de miembros de la Red de Inteligencia n.º 7 de la Armada Nacional en la conformación de grupos al margen de la ley, quienes dieron muerte a un sin número de personas en esa zona del país. Se condenó al Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 22491, 2013). En este caso, la Sala utiliza la expresión “terrorista” solo cuando se hace mención a las decisiones proferidas por la Fiscalía General de la Nación, por el delito de homicidio con “fines terroristas”. No se usa en el análisis del caso.

- La masacre de Betulia (Santander), en la que fue demostrado que agentes estatales actuaron en connivencia con grupos paramilitares presentes en la zona. Los hechos datan del 22 de junio de 1994, en los cuales investigadores el CTI fueron interceptados por un grupo de hombres armados que portaban uniformes y prendas militares, quienes los internaron en una zona boscosa y posteriormente fueron encontrados muertos. Se condenó al Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia Exp. Rad. N° 21541 , 2013). No se utiliza la expresión de “terrorismo” o “terrorista”.

- La masacre de Bucaramanga (Santander), en hechos ocurridos el 19 de marzo de 1990, en los que tres personas se desplazaban en un vehículo, cuando miembros del Cuerpo de Inteligencia, Antiextorsión y Secuestro, adscritos al Batallón de la Quinta Brigada del Ejército Nacional, los interceptaron y accionaron sus armas de dotación hasta causarles la muerte. Se condenó al Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 10138, 1997). No se utiliza la expresión de “terrorismo” o “terrorista”.

- La masacre de Caloto (Cauca) el 16 de diciembre de 1991. Los hechos dan cuenta de la muerte de veinte (20) indígenas de la comunidad Guataba, pertenecientes al resguardo de Huellas, fueron asesinados en la hacienda El Nilo, en el corregimiento El Palo por individuos dotados de armas de uso privativo de las fuerzas armadas, que tras prenderles fuego a los ranchos que habitaban, obligaron a las víctimas a tenderse boca abajo en el suelo y las ejecutaron. Con fundamento en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se demostró que la masacre fue planeada y ejecutada por civiles y miembros activos de la policía nacional. Se condenó al Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección B. Sentencia Exp. Rad. N° 21630 , 2014).

En este caso, la Sala utilizó en varias ocasiones la expresión “masacre” para calificar los hechos, pero no los tildó de “terroristas”. Se destaca:

*“La **masacre** fue ordenada por uno de los socios de la empresa que recientemente había adquirido la propiedad de la hacienda El Nilo y contó con la participación de civiles y miembros de la Policía Nacional acantonados en Santander de Quilichao”* (negrillas fuera de texto).

- La masacre de “El Aro”, Ituango (Antioquia) el 22 de octubre de 1997. Soldados del Ejército Nacional se presentaron en una finca e increparon a sus moradores por ser colaboradores de la guerrilla. Luego, les dieron muerte. Se declaró la cosa juzgada internacional y se condenó al Estado por la muerte de una de las personas que no acudió al sistema interamericano (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sala Plena de la Sección. Sentencia Exp. Rad. N° 29273, 2007).

La Sala no utilizó la expresión “acto terrorista”; sin embargo en cita jurisprudencial la empleó para dilucidar la necesidad e importancia que tiene la búsqueda por parte del operador judicial de reparar a las víctimas del conflicto armado interno, esto sin importar las circunstancias en que se produjo la vulneración. Al respecto señaló, que *“para efecto de aplicar las normas del derecho internacional humanitario, no interesa que la vulneración se haya producido o no en combate, ataque, acto terrorista o masacre”*.

-. La masacre de El Naya, Buenos Aires (Cauca), entre el 10 y el 19 de abril de 2001. Más de ochenta (80) personas fueron desplazadas de la región, como consecuencia de la incursión de un numeroso grupo paramilitar integrado por más de quinientos (500) hombres. Se condenó al Estado colombiano porque la presencia armada fue anunciada y las autoridades tenían conocimiento previo y no tomaron medidas (Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A. Sentencia Exp. Rad. N° 2003-00385 AG, 2007). En esta oportunidad, la Sala no calificó los hechos de manera directa como “terroristas”; empero, con fundamento en las pruebas recaudadas en el proceso, indirectamente lo hizo y utilizó las expresiones “acciones terroristas”, “actos terroristas” y “narcoterroristas”. A manera de ejemplo, se transcriben algunos apartes de la decisión:

“(o)rden de operaciones No. 022 de abril 17 de 2001 del Ejército Nacional, en la cual se lee: ‘En la jurisdicción del Batallón de Pichincha, grupos al margen de la ley (FARC ELN), y otros generadores de violencia (autodefensas y delincuencia común organizada) vienen delinquiendo y adelantando actividades intimidatorias contra la fuerza pública y la población civil con el único propósito de desestabilizar el orden

*mediante la realización de emboscadas, con colocación de artefactos explosivos, asesinatos, secuestro, extorsión, boleteo y cobro de vacunas y la destrucción de la infraestructura económica, energética, mediante **acciones terroristas** con el propósito de desestabilizar la región. // (...)”* (negrillas fuera del texto).

Asimismo, se hizo alusión a la “(o)rden de Operaciones No. 024 de abril 30 de 2001 (fls 310-312) del Ejército Nacional, en la cual se lee: Hay elementos de las “AUC” de la Sexta cuadrilla “Hernando González Acosta”, y de la Columna móvil “Jacobo Arenas” de las FARC y delincuencia común organizada, que han tomado el control del corregimiento de Timba (C) y de las veredas circunvecinas en el departamento de el Cauca (sic), es conocido que el cabecilla de las AUC, ha cometido varios **actos terroristas** contra la población civil; se han recibido informaciones de que hay un grupo numeroso de este grupo que hacen presencia sobre este sector del área de operaciones” (negrillas fuera del texto).

Finalmente, se usó la expresión “narcoterrorista”, así:

*“(o)fficio No. 0438/BR3-DH-725 (fls. 323-346), del 5 de marzo de 2002, mediante el cual el Comandante de la Tercera Brigada informa al Comandante de la Tercera División: ‘Con los datos estadísticos puestos a consideración se pueden evidenciar los resultados tangibles contra las Autodefensas o mal llamados grupos Paramilitares así como a los demás **narcoterroristas** generadores de violencias”* (negrillas fuera del texto).

-. La masacre de La Gabarra, Norte de Santander, entre el 29 de mayo y los primeros días del mes de julio de 1999. Se trató del desplazamiento de más de

2.000 personas, a causa de la incursión del grupo paramilitar Autodefensa Unidas de Colombia, que además cometió sucesivas masacres y homicidios selectivos, posterior al desplazamiento. Se condenó al Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° AG 00213-01, 2006). En este caso, la Sala utilizó en varias ocasiones la expresión “masacre” para calificar los hechos, pero no los tildó de “terroristas”. Se destaca:

*“Una vez verificado el hecho: incursión paramilitar, comisión de **masacres** selectivas y amenaza de nuevas masacres en el corregimiento La Gabarra, hechos que dieron lugar a los daños derivados del desplazamiento forzado (..)”.*

En este caso, la Sala utiliza la expresión “terrorista” solo cuando se hace mención a las decisiones proferidas por la Fiscalía General de la Nación, por el delito de homicidio con “fines terroristas”. No se utiliza para el análisis del caso.

-. La masacre de La Rochela, Simacota, Santander el 18 de enero de 1989. Los hechos dieron cuenta de la muerte del secretario de un juzgado de instrucción criminal, en momentos en que se desplazaba por la zona, con otros funcionarios judiciales que conformaban la primera Unidad Móvil de Investigación, creada para investigar numerosos homicidios y desapariciones en la región, en los que participaron miembros del ejército nacional, quienes promovieron la formación del grupo denominado “Los Masetos”, apoyaron y encubrieron sus actividades. Se condenó al Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 9587, 1995) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 10140, 1997).

Se observa que en la providencia se destacó una decisión del Juez Quinto de Orden Público de Bucaramanga, en la que se calificó la autoría de los hechos como “agrupación terrorista”, así:

*“Pero además para el despliegue que de esos delitos, los miembros de esa **agrupación terrorista** se han valido también del uso de uniformes y prendas de uso exclusivo de las fuerzas militares y el porte y utilización ilegal, sin permiso de autoridad competente de armas de uso privativo de las fuerzas armadas”* (negritas fuera del texto).

Del análisis del caso, se puede concluir que, si bien la Sala no calificó los hechos de manera directa como “terroristas”, con fundamento en las pruebas, indirectamente lo hizo, como se observa con el siguiente aparte:

*“(..) conocían que en la región existía graves alteraciones del orden público que podía colocar en peligro la vida de los servidores por cuanto diferentes organizaciones delictivas **sembraban el terror** y la desolación en las casas de las familias que habitaban la zona”* (negritas fuera del texto).

- La masacre de Mapiripán el 21 de febrero de 1990, en los que hombres armados que se identificaron como miembros de las AUC incursionaron en el corregimiento de La Cooperativa, masacraron a varios de sus habitantes y obligaron a otros a desplazarse. En la sentencia de 21 de febrero de 2011 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 31093, 2011) La Sección calificó los hechos como “masacre” sin utilizar las expresiones “terrorismo” o “terrorista”. Y, en la sentencia de 3 de mayo de 2013 (Consejo de

Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 32274, 2013), por los mismos hechos, la Sección utilizó en reiteradas ocasiones la expresión “masacre” y de la misma forma calificó los hechos, así:

*“(..) las **masacres** y los desplazamientos masivos ocurridos en Puerto Alvira y Mapiripán en años inmediatamente anteriores, son eventos que permitían inferir razonablemente que los grupos armados, siguiendo la misma táctica y modus operandi empleados en aquellas otras incursiones y **masacres**, ocuparían la región de La Cooperativa y arremeterían contra sus pobladores”* (negrillas fuera del texto).

La frase “terrorista” se usó al citar el artículo 25 de la Ley 418 de 1997, para establecer que las víctimas son aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno.

De la transcripción se observa que la Sala no calificó los hechos como “terroristas” y solo utilizó la expresión en una referencia legal. En ambas providencias se condenó al Estado por falla del servicio por omisión en tomar medidas de protección.

- La masacre de Puerto Alvira y/o Caño Jabón, jurisdicción del municipio de Mapiripán, Meta, a manos de las autodefensas, el 4 de mayo de 1998. Un grupo de hombres sacó de sus lugares de habitación y trabajo, de manera selectiva, a una veintena de personas de la localidad, torturó y mató, para luego prenderles

fuego a los cuerpos desmembrados, con o sin vida. Se condenó al Estado (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 25310, 2013) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005).

Del análisis del caso, se puede concluir que, si bien la Sala no calificó los hechos de manera directa como “terroristas”, con fundamento en un barrido jurisprudencial, indirectamente lo hizo. La Sección utilizó la expresión “actividades terroristas”, en el siguiente aparte:

*“Como se puede apreciar del examen de los precedentes jurisprudenciales citados, es posible afirmar que la responsabilidad del Estado se puede ver comprometida en el marco de **actividades terroristas** cuando quiera que se verifique la configuración de una falla del servicio”* (negritas fuera del texto).

Asimismo, se señaló: *“Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales citados precedentemente, la responsabilidad patrimonial del Estado puede verse comprometida por **actos terroristas** realizados por terceros en aquellos casos en que se verifique la existencia de una falla del servicio”* (negritas fuera del texto).

-. La masacre de Urrao (Antioquia) por grupos paramilitares, el 20 de junio del 2000. Fue un hecho notorio en la localidad el fuerte accionar de grupos paramilitares que perpetraron varios homicidios, sin que la fuerza pública ejerciera acciones en defensa de la población civil, por el contrario, fue evidente la tolerancia de sus acciones (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 29715, 2014). En esta ocasión la Sección no empleó la expresión

“terrorista”, sí la de “actos violentos”. A manera de conclusión, se observa que todos los hechos que fueron juzgados y resueltos por la Sección Tercera del Consejo de Estado fueron identificados como “masacres”, independientemente del número de víctimas. Por regla general los daños son sufridos por más de una persona. No obstante, en las demandas se reclaman perjuicios para todo el grupo familiar de quien padece el daño, quienes también son considerados como víctimas, en razón del parentesco y la afectación en su entorno.

Por otra parte, la calificación de masacre también se hizo sin distinción alguna respecto de la autoría. Algunos hechos fueron protagonizados por grupos de autodefensas o paramilitarismo y guerrilla. Otros fueron perpetrados por integrantes de las fuerzas armadas de Colombia de manera directa, con su anuencia o participación.

En cuanto a la utilización de las expresiones “terrorista” o “terrorismo”, ninguna de las providencias calificó así los hechos de manera directa o expresa. En el análisis de los casos incidió en gran medida la magnitud de los hechos, la forma como se plantearon las masacres y la ausencia de medidas por parte del Estado para prevenir y contrarrestar los efectos dañosos. Así mismo, tuvo en cuenta las circunstancias especiales del conflicto armado y la indefensión de las víctimas que se encuentran en medio y son ajenas a la situación de crisis social, política y económica por la que atraviesa el país, particularmente en zonas como Antioquia, Santander, Cauca y Meta. Sin embargo, en otras ocasiones, como se vio, la Sección indirectamente calificó los hechos como “terroristas”, fundada en las referencias y calificaciones que a su vez fueron utilizadas en los informes

elaborados por las autoridades, es decir, reprodujo la calificación de los hechos. También se observa que en la mayoría de los casos se reitera jurisprudencia previa sobre la responsabilidad del Estado por el hecho de terceros, llámese terceros “guerrilla” o “paramilitares” y en los que, en razón de la autoría, han sido calificados como “terroristas”. Se ha establecido, además, que, si bien la actuación desplegada por dichos grupos, ajenos al Estado, en principio no compromete la responsabilidad, existen otros factores a tener en cuenta, tales como la situación de conflicto, la vulnerabilidad de las víctimas y la posición de garante.

Por último, es de anotar que, además de que la forma indirecta como han sido calificados los hechos, en razón de la reiteración de pruebas documentales y de posiciones jurisprudenciales, también se ha encontrado referencias legales, en las que se consigan instrumentos de protección a favor de las víctimas de “atentados terroristas”. Lo anterior significa que, si bien en el análisis de los casos de masacres no se califica los hechos como “terroristas” de forma directa, la forma de estudiar los procesos por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado es muy particular, pues se utilizan dichas expresiones, consignadas en normas que regulan la materia o como reiteración de pruebas y sentencias sobre hechos similares, sin que se haga un análisis profundo, detallado y riguroso sobre su uso. Se observa que se deja a un lado la importancia que la calificación de los hechos tiene en el examen sobre la responsabilidad, la posición de las víctimas y la reparación de los daños causados.

3.1.7. Conclusiones sobre las tendencias más utilizadas por la Sección Tercera para calificar los hechos como “actos de terrorismo”

Como se observa, con el paso del tiempo, si bien la autoría de los hechos ha sido una constante para calificarlos como “terroristas”, las posiciones han evolucionado en el sentido de que ya no interesa quien los perpetró o protagonizó, pero sí un nivel de violencia que parece ser indiscriminada. Interesa más el tipo de violencia que el autor. Los sujetos activos simplemente son catalogados como terceros ajenos al Estado. Se denota una mayor preocupación por proteger a las víctimas, por resarcir los daños causados, así no haya sido el Estado el causante o partícipe. Esto, en razón de la aplicación del principio de solidaridad, la reparación integral del daño y la posición de Estado garante.

En los casos en los que se demostró la autoría en cabeza de las FARC-EP o del ELN, la Sección y las autoridades en sus informes utilizaron diversas expresiones sin distinción alguna, tales como “actos de terrorismo” o “acciones terroristas”. En ninguno de los pronunciamientos se evidencia la aplicación de criterios uniformes, unánimes o líneas comunes sobre la materia, que permitan entender o explicar la utilización de dichas expresiones. Esto se presenta en las tres subsecciones que integran la Sección Tercera del Consejo de Estado. Además, las decisiones fueron distintas: condena o absolución. La condena dependió de la actuación adelantada por el Estado, de su participación en los hechos o de la omisión en la toma de medidas. La absolución, por su parte, tuvo que ver con la falta de pruebas para demostrar la intervención estatal.

En la mayoría de los casos la Sección utilizó los calificativos “terrorismo” y “terrorista” porque así se hizo en las pruebas que reposaban en el proceso. Esto, sin detenerse en su incidencia frente al análisis de los hechos, tampoco adentrándose en los alcances de su uso. Para el Consejo de Estado muchas situaciones y contextos equivalen a estas expresiones, sin ahondar sobre el porqué. No obstante, del material seleccionado para adelantar el análisis, solo se encuentra un pronunciamiento (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 29715, 2014) en el que no se realiza la misma calificación de los hechos como ocurrió en otros pronunciamientos. En su lugar, se hace referencia a “actos violentos” perpetrados por terceros ajenos al Estado, con aquiescencia, permisión y, en algunos casos, colaboración de los miembros de la fuerza pública, sea policía o ejército. De conformidad con los considerandos de la decisión que se aparta de tal calificativo, no es posible extraer claramente las razones por las cuales el análisis de los hechos fue distinto. A manera de inferencia, podría significar que en esta oportunidad la Sección, con ponencia de una magistrada que integró la Sección Tercera en el año 2010⁸, prefirió no utilizar la expresión como comúnmente se ha hecho, por no compartirla o por la falta de seguridad en su uso y aplicación en los casos concretos. Los verdaderos motivos no aparecen evidenciados en los argumentos de la decisión. Esto, evidencia aún más la falta de uniformidad y consistencia en el análisis de los casos por la misma Sección Tercera, frente a situaciones similares de crisis de violencia y respecto de iguales movimientos sociales, políticos y económicos imperantes en distintas regiones del país.

⁸ Stella Conto Díaz del Castillo.

Se observa que la posición de la Sección Tercera, para calificar los hechos como “actos de terrorismo”, no se basa únicamente en un solo factor de atribución. Tiene en cuenta para la calificación de los actos como “terroristas” i) el sujeto activo de la acción; ii) los medios utilizados, iii) las amenazas previas, iv) el sujeto pasivo o los objetivos militares y v) la afectación a la población civil. Es así como en el análisis concurren varios factores para realizar la calificación. La jurisprudencia también ha ampliado su visión y la atribución de los hechos que ha calificado como “terroristas” y se ha extendido a la criminalidad organizada, a la delincuencia común e incluso a terceros no identificados. Se observa que la Sección indirectamente ha calificado los hechos como “terroristas”, fundada en las referencias que a su vez fueron utilizadas en los informes elaborados por las autoridades militares o de policía. También en la mayoría de los casos se reitera jurisprudencia previa sobre la responsabilidad del Estado por el hecho de terceros, llámese terceros “guerrilla” o “paramilitares” y en los que, en razón de la autoría, han sido calificados como “terroristas”.

Se ha establecido, además, que, si bien la actuación desplegada por dichos grupos, ajenos al Estado, en principio no compromete la responsabilidad estatal, existen otros factores a tener en cuenta, tales como la situación de conflicto armado, la vulnerabilidad de las víctimas y la posición de garante del Estado.

Por último, es de anotar que, además de la forma indirecta como han sido calificados los hechos, en razón de la reiteración de pruebas documentales y de posiciones jurisprudenciales, sin adelantar un análisis profundo, detallado y riguroso, también se ha encontrado referencias legales, en las que se consigan

instrumentos de protección a favor de las víctimas de “atentados terroristas”. Normativa a la que se hace mención en el análisis de los casos, para ilustrar los diversos mecanismos con que cuentan las víctimas para hacer valer sus derechos y obtener reparación a los daños sufridos. Dichas referencias legales son utilizadas como planteamientos teóricos.

Se observa que se deja a un lado la importancia que la calificación de los hechos tiene en el examen sobre la responsabilidad y se prima la posición de las víctimas y la reparación de los daños causados.

Capítulo IV: Parámetros para definir Terrorismo

Tal y como se ha demostrado en el transcurso del presente trabajo, la preocupación de los Estados en la lucha contra el terrorismo es una constante y, con ello, su deseo de propender por un consenso en su definición. Todo esto, con el objeto de unificar la toma de medidas de prevención, tipificación, juzgamiento, colaboración y represión de quienes participan, colaboran o intervienen en alguna medida en los “actos de terrorismo”.

Con el desarrollo normativo en materia constitucional, el análisis de la responsabilidad del Estado también ha evolucionado. El estudio de los casos sometidos a consideración de la Sección Tercera del Consejo de Estado pasó de centrarse en la actuación de la administración pública a fijarse en la víctima y en el daño causado, haciendo avances en lo atinente a la reparación integral. No obstante, en lo que tiene que ver con el estudio de casos concretos, en la jurisprudencia de dicha Corporación se han calificado como “actos de terrorismo” un sin número de casos en los que se utiliza la expresión o sus distintas acepciones de forma confusa, poco clara e imprecisa. En su mayoría no se atiende a estándares internacionales. No obstante, se observa que algunos parámetros sí son atendidos, ya sea de manera expresa o en contexto con el análisis. Esto ocurre en el caso de los sujetos pasivos atendiendo a los objetivos militares o estatales y la afectación de la población civil; la finalidad política por esencia y el terror como medio y fin.

En unos casos se acude a instrumentos internacionales como el Protocolo II de 1977, en otros a doctrina internacional como la Comisión Andina de Juristas y en algunos solo se utilizan algunas expresiones referidas al “terrorismo”, sin emitir un pronunciamiento sobre el alcance de las mismas o simplemente solo se hizo mención a ellas, sin profundizar en la calificación de los hechos.

El análisis de los elementos que suelen incorporarse a las más de cien definiciones que se emplean, señalando como conclusión provisional que, en términos muy amplios, todas ellas parecen requerir de la violencia y de una intervención capaz de producir un peligro generalizado, desplegada por una motivación social o política y orientada a causar *terror* en la población.

4.1. Parámetros utilizados en los convenios de Naciones Unidas para definir “terrorismo”

Cabe anotar que, como se precisó en la introducción del presente trabajo de investigación, solo se tendrán en cuenta los instrumentos internacionales, particularmente los convenios de las Naciones Unidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad y el derecho interno a partir del año 1991, para que tenga correspondencia con el análisis jurisprudencial que se realizará en el mismo periodo.

1.- Convención sobre infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Tokio. 1963. Ley aprobatoria 14 de 1972. Sentencia de 1977 de la Corte Suprema de Justicia. Se declara inhibida por carencia de objeto.

Definición del delito:

“CAPÍTULO IV

APODERAMIENTO ILÍCITO DE UNA AERONAVE

*Artículo 11. 1. Cuando una persona a bordo, mediante **violencia o intimidación**, cometa cualquier acto ilícito de apoderamiento, interferencia, o ejercicio del control de una aeronave en vuelo, o sea inminente la realización de tales actos, los Estados Contratantes tomarán todas las medidas apropiadas a fin de que el legítimo comandante de la aeronave recobre o mantenga su control. 2. En los casos previstos en el párrafo anterior, el Estado Contratante en que aterrice la aeronave permitirá que sus pasajeros y tripulantes continúen su viaje lo antes posible y devolverá la aeronave y su carga a sus legítimos poseedores”.*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Persona a bordo de una aeronave. Sujeto pasivo: Personas a bordo de la aeronave. Finalidad: Apoderarse, interferir o controlar la aeronave. Medios utilizados: Violencia o intimidación. Verbos rectores: Cometer cualquier acto ilícito, apoderar, interferir, controlar. Intención: si.

2.- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya. 1970. Ley aprobatoria 14 de 1972. Sentencia de 1977 de la Corte Suprema de Justicia. Se declara inhibida por carencia de objeto.

Definición del delito:

*“Artículo 1. Comete un delito (que en adelante se denominara “el delito”) toda persona que a bordo de una aeronave en vuelo, a) ilícitamente, mediante **violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación**, se apodere de tal*

aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos.

b) sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos”.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Toda persona a bordo de una aeronave o cómplice. Sujeto pasivo: Personas a bordo de una aeronave. Finalidad: Apoderar, ejercer control o intentar cometer. Medios utilizados: Violencia/amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación. Verbos rectores: Apoderar, ejercer control o intentar controlar. Intención: Sí. Cometer ilícitamente o intentar cometer.

3.- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Montreal. 1971. Ley aprobatoria 195 de 1995. Sentencia de constitucionalidad C-186 de 1996.

Definición del delito:

*“1. Comete delito toda persona que ilícita e intencionalmente: a).- realice contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo actos de **violencia** que, por su naturaleza, **constituyan un peligro** para la seguridad de la aeronave; b).- destruya una aeronave en servicio o le cause daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, **constituyan un peligro** para la seguridad de la aeronave en vuelo; c).- coloque o haga colocar en una aeronave, en servicio por cualquier medio, un artefacto o sustancia capaz de destruir tal aeronave o de causarle daños que la incapaciten para el vuelo o que, por su naturaleza, **constituyan un peligro** para la seguridad de la aeronave en vuelo; d).- destruya o dañe las instalaciones o servicios de la navegación aérea o perturbe su funcionamiento, si tales actos, por su*

*naturaleza, **constituyen un peligro** para la seguridad de las aeronaves en vuelo; e).- comunique, a sabiendas, informes falsos, poniendo con ello en peligro la seguridad de una aeronave en vuelo. 2.- Igualmente comete un delito toda persona que: a).- intente cometer cualquiera de los delitos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo y b).- sea cómplice de la persona que los cometa o intente cometerlos”.*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Toda persona aeronave o cómplice. Sujeto pasivo: Persona a bordo, aeronave en servicio, instalaciones o servicios de navegación aérea. Finalidad: Infundir peligro. Destruir la aeronave o causarle daños. Medios utilizados: Actos de violencia/Utilizar artefactos o sustancias. Verbos rectores: Realizar, destruir, colocar o hacer colocar, destruir o dañar, comunicar, intentar. Intención: Sí, ilícita e intencionalmente cometa o intente cometer.

4.- Convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Nueva York. 1973. Ley aprobatoria 169 de 1994. Sentencia de exequibilidad C-396 de 1995⁹.

Definición del delito:

“Artículo 2. 1.- Serán calificados por cada Estado parte como delitos en su legislación interna, cuando se realicen intencionalmente, a).- la comisión de un

⁹ La Corte destaca que la amenaza de cometer un atentado, la tentativa y la complicidad en el mismo, están igualmente contempladas en nuestra legislación como hechos punibles, que equivalen a distintas modalidades de los diferentes tipos penales consagrados en nuestra legislación penal (homicidio, secuestro, extorsión, etc.). Señala que estas conductas están implícitas en la definición misma del terrorismo, así como el hecho de que la comisión de delitos para tales fines ha hecho necesaria la aplicación de la ley con un mayor rigor; el provocar estados de zozobra y terror entre las gentes, que pueden poner en peligro su integridad física, privarlos de su libertad, acabar con su estabilidad económica, para sólo citarlos de manera general, pues son de todos conocidas las pérdidas humanas y económicas que el país ha tenido que afrontar.

*homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida; b).- la comisión de un **atentado violento** contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad; c).- la **amenaza de cometer tal atentado**; d).- la tentativa de cometer tal atentado; e).- la complicidad en tal atentado”.*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Quien cometa un homicidio, secuestro o atentado/Atente/ Amenace. Se castiga al cómplice. Sujeto pasivo: Persona internacionalmente protegida, locales oficiales, residencia particular, medios de transporte. Finalidad: Homicidio, secuestro, atentado contra la integridad física o libertad. Medios utilizados: Actos de violencia. Verbos rectores: Cometer, amenazar, atentar. Intención: Sí. Realizar intencionalmente.

5.- Convención sobre la protección física de materiales nucleares. Viena y Nueva York. 1980. Ley aprobatoria 728 de 2001. Sentencia de exequibilidad C-673 de 2002.

Definición del delito:

“Artículo 7. La comisión intencionada de: a).- un acto que consista en recibir, poseer, usar, transferir, alterar, evacuar o dispersar materiales nucleares sin autorización legal, si tal acto causa, o es probable que cause, la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales; b).- hurto o robo de materiales nucleares; c).- malversación de materiales nucleares o su obtención mediante fraude; d).- un acto que consista en la exacción de materiales nucleares mediante amenaza o

*uso de violencia o mediante cualquier otra forma de intimidación; e).- una **amenaza** de: i.- utilizar materiales nucleares para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales; ii).- cometer uno de los delitos mencionados en el apartado b) a fin de obligar a una persona física o jurídica, a una organización internacional o a un Estado hacer algo o abstenerse de hacer algo; f).- una tentativa de cometer uno de los delitos mencionados en los apartados a), b) o c) y; g).- un acto que consista en participar en cualquiera de los delitos mencionados en los apartados a) a f) será considerada un delito punible por cada Estado parte en virtud de su legislación nacional”.*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Una persona a quien se identifica como autor, cómplice o partícipe. También se castiga el grado de tentativa. Sujeto pasivo: Persona física o jurídica, organización internacional Estado. Finalidad: Muerte o lesiones a una persona o daños materiales sustanciales, hurto o robo, malversación. Se castiga la acción o la omisión. Medios utilizados: Materiales nucleares, amenaza o uso de violencia. Verbos rectores: poseer, usar, transferir, alterar, evacuar, entre otros. Intención: Sí. Cometer intencionadamente

6.- Convención internacional contra la toma de rehenes. Nueva York. 1979. Ley aprobatoria 837 de 2003. Sentencia de exequibilidad C-405 de 2004¹⁰.

¹⁰ La Corte destaca que este tratado multilateral determina que la toma de rehenes, tal como está definida en el tratado, constituye un acto de terrorismo. Se pone de presente que la Comunidad Internacional, a partir de la década de los setentas, ha venido identificando y definiendo determinados actos de extrema violencia en tanto que manifestaciones del terrorismo internacional como son, entre otros, el secuestro y desvío de aeronaves, los ataques contra la vida, integridad física o libertad de personas internacionalmente protegidas, incluyendo los agentes diplomáticos, y en el contexto de los conflictos armados, los actos o amenazas de violencia cuyo propósito primordial es sembrar el terror en la población civil.

Definición del delito:

*“Artículo 1. 1. Toda persona que se apodere de otra (que en adelante se denominará “el rehén”) o la detenga, y **amenace** con matarla, hierla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente convención. 2. Toda persona que: a) intente cometer un acto de toma de rehenes, o b) participe como cómplice de otra persona que cometa o intente cometer un acto de toma de rehenes comete igualmente un delito en el sentido de la presente Convención”.*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Toda persona llámese autor, partícipe y cómplice. Así mismo, se sanciona el grado de tentativa. Sujeto pasivo: Rehén. Finalidad: Obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica, a una acción u omisión como condición para la liberación del rehén. Medios utilizados: Amenazar con matar/empleo de violencia. Verbos rectores: Apoderar, detener, amenazar, herir, mantener detenida. Intención: Sí. Verbos rectores así lo indican

7.- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima. Roma. 1988. Ley aprobatoria 830 de 2003. Sentencia de inexequibilidad C-120 de 2004¹¹.

¹¹ Luego de la declaratoria de inexequibilidad no aparece publicada otra normativa que haya reemplazado la Ley 830 de 2003.

Definición del delito:

*“Artículo 3. 1.- Comete delito toda persona que ilícita e intencionalmente: a).- se apodere de un buque o ejerza el control del mismo mediante violencia o cualquier otra forma de **intimidación** o; b).- realice algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de un buque, si dicho acto puede **poner en peligro** la navegación segura de ese buque o; c).- destruya un buque o cause daños a un buque o a su carga que puedan **poner en peligro** la navegación segura de ese buque o; d) coloque o haga colocar en un buque, por cualquier medio, un artefacto o una sustancia que pueda destruir el buque o causar daños al buque o a su carga, que pongan o puedan **poner en peligro** la navegación segura de ese buque o; e).- destruya o cause daños importantes en las instalaciones y servicios de navegación marítima o entorpezca gravemente su funcionamiento, si cualquiera de tales actos pueden **poner en peligro** la navegación segura de un buque o; f).- difunda información a sabiendas de que es falsa, poniendo así en peligro la navegación segura de un buque o; g).- lesione o mate a cualquier persona en relación con la comisión o tentativa de cualquiera de los delitos enunciados en los apartados a) a f).*

*2).- También comete delito toda persona que: a).- intente cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1 o; b).- induzca a cometer cualquiera que los delitos enunciados en el párrafo 1, perpetrados por cualquier persona o sea de otro cómplice de la persona que comete tal delito o; c).- **amenaza** con cometer, formulando o no una condición, de conformidad con lo dispuesto en la legislación interna, con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo, cualquiera de los delitos enunciados en los apartados b), c) y e) del párrafo 1, si la **amenaza** puede **poner en peligro** la navegación segura del buque”.*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona llámese autor o cómplice. Se castiga el grado de tentativa. Sujeto pasivo: Buque, carga y quienes se encuentren a bordo, instalaciones y servicios de navegación. Finalidad: con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo. Medios utilizados: Violencia o cualquier otra forma de intimidación, amenaza, artefacto o una sustancia que pueda destruir. Verbos rectores: Cometer, apoderar, ejercer control, realizar, destruir, causar daños, difundir lesionar, matar, intentar, inducir, amenazar. Intención: ilícita e intencionalmente.

8.- Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental. Roma. 1988. Ley aprobatoria 830 de 2003. Sentencia de inexequibilidad C-120 de 2004¹².

Definición del delito:

*“Artículo 2. 1. Comete delito toda persona que ilícita e intencionadamente: a) se apodere de una plataforma fija o ejerza el control de la misma mediante **violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación**; o b) realice algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de una plataforma fija, si dicho acto puede poner en peligro la seguridad de ésta; o c) destruya una plataforma fija o causa daños a la misma que puedan poner en peligro su seguridad; o d) coloque o haga colocar en una plataforma fija, por cualquier medio, un artefacto o una sustancia que pueda destruir esa plataforma fija o pueda poner en peligro su seguridad; o e) lesione o mate a cualquier persona, en relación con la comisión o la*

¹² Luego de la declaratoria de inexequibilidad no aparece publicada otra normativa que haya reemplazado la Ley 830 de 2003.

*tentativa de comisión de cualquiera de los delitos enunciados en los apartados a) a d). 2. También comete delito toda persona que: a) intente cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1; o b) induzca a cometer cualquiera de esos delitos, perpetrados por cualquier persona, o sea de otro modo cómplice de la persona que comete tal delito; o c) amenace con cometer, formulando o no una condición, de conformidad con la legislación interna, con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo, cualquiera de los delitos enunciados en los apartados b) y c) del párrafo 1, si la **amenaza** puede **poner en peligro la seguridad de la plataforma fija de que se trate**” (negrillas fuera de texto).*

Parámetros estacados:

Sujeto activo: Cualquier persona llámese autor, cómplice o partícipe. También se castiga el grado de tentativa. Sujeto pasivo: Plataforma continental, cualquier persona. Finalidad: ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo. Medios utilizados: Violencia, amenaza, artefacto o sustancia que pueda destruir. Verbos rectores: Apoderar, realizar, destruir, colocar, lesionar, matar, intentar, amenazar. Intención: ilícita e intencionalmente.

9.- Protocolo al convenio de 1971 sobre la seguridad de la aviación civil. Montreal. 1988. Ley aprobatoria 764 de 2002. Sentencia de exequibilidad C-354 de 2003.

Definición del delito:

“Artículo II. Añádase al artículo 1 del convenio el siguiente párrafo 1 bis:

*1. bis.- comete un delito toda persona que ilícita e intencionalmente, utilizando cualquier artefacto, sustancia o arma: a.- ejecute un acto de **violencia** contra una*

*persona en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional que cause y pueda causar lesiones graves o la muerte o; b.- destruya o cause graves daños a las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional o en una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto o perturbe los servicios del aeropuerto. Si ese acto pone en peligro o puede **poner en peligro** la seguridad del aeropuerto. 2.- En inciso a) del párrafo 2 del artículo 1 del convenio, insértese “o” en el párrafo 1 bis después de “en el párrafo 1” (negritas fuera de texto).*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona. Sujeto pasivo: Personas en los aeropuertos, instalaciones de un aeropuerto o aeronave que no esté en servicio. Finalidad: Poner en peligro la seguridad del aeropuerto, las personas, bienes e instalaciones que allí se encuentren. Medios utilizados: utilizando cualquier artefacto, sustancia o arma, violencia expresa. Verbos rectores: Cometer, utilizar, ejecutar, causar, destruir, perturbar. Intención: ilícita e intencionalmente.

10.- Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Montreal. 1991. Ley aprobatoria 1077 de 2006. Sentencia de exequibilidad C-121 de 2008. No hay una descripción del delito. Solo las medidas que deben tomar los Estados. También se hace referencia a las definiciones de explosivos y demás material inflamable.

11.- Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas. Nueva York. 1997. Ley aprobatoria 804 de 2003. Sentencia de exequibilidad C-1055 de 2003¹³.

Definición del delito:

“Artículo 2. 1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien ilícita e intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura: a) Con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales, u b) Con el propósito de causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico. 2. También constituirá delito la tentativa de cometer cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1. 3. También comete delito quien: a) Participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 2, u b) Organice o dirija a otros a los efectos de la

¹³ La Corte concluye que la norma se considera exequible bajo el presupuesto de que el concepto de terrorismo debe entenderse en la forma como está tipificado en la legislación interna colombiana o pueda llegar a estarlo, conforme al artículo cuarto del Convenio. Además, el artículo en estudio debe interpretarse en conexión con el artículo 3º del Convenio. Por tanto, se excluyen de la prohibición de calificarse como delitos políticos los atentados terroristas cometidos con bombas que sólo tengan trascendencia dentro del ámbito territorial colombiano. Se hace a que el terrorismo se ha convertido en un arma generalizada que persigue los fines más diversos y que pone en situación de zozobra las fronteras y las relaciones comerciales y políticas entre los países. También se refiere a la intervención de la Comisión Colombiana de Juristas, en la que se establece que el preámbulo del tratado plantea la definición de los actos de terrorismo que se cometen con bombas y propone la colaboración entre los países con el fin de asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Señala que no existe en el mundo consenso acerca de lo que se entiende por terrorismo, pese a los múltiples esfuerzos de los tratados internacionales por definirlo. En el caso particular el Convenio tipifica el acto de terrorismo cometido con bombas, lo que persigue la realización del principio de legalidad contemplado en el artículo 6º de la Constitución Política. Por último, la Corte señaló que desde los inicios de la jurisprudencia se ha considerado que no se puede asimilar delitos comunes, ni mucho menos delitos atroces, a delitos políticos. Destacó que el terrorismo ejercido con bombas no reúne, bajo ninguna perspectiva las características de delito político, toda vez que no impulsa a sus autores un móvil altruista que respete y pretenda el bienestar de todos los individuos actuales y futuros, sino el deseo inmediato de infundir pánico en la población civil, hecho que se aleja del espíritu humanista y noble que debe caracterizar a los delitos políticos.

comisión del delito enunciado en los párrafos 1 ó 2, o c) Contribuya de algún otro modo a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 2 por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencional y hacerse con el propósito de colaborar con los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate”.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona en condición de autor, partícipe o cómplice. Se castiga el grado de tentativa. Sujeto pasivo: contra un lugar de uso público, instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura. Finalidad: Con el propósito de causar la muerte o graves lesiones corporales o causar una destrucción. La contribución tendrá el propósito de colaborar con los fines o la actividad delictiva general del grupo. Medios utilizados: artefacto o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero. Verbos rectores: Cometer, entregar, colocar, arrojar detonar, participar, organizar, contribuir. Intención: ilícita e intencionadamente, contribución intencional.

12.- Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Nueva York. 1999. Ley aprobatoria 808 de 2003. Sentencia de exequibilidad C-037 de 2004¹⁴.

¹⁴ La Corte precisó que los delitos de terrorismo, incluyendo su financiación no pueden ser considerados como delitos políticos. De igual modo lo prescribe el artículo 14 del Convenio al cual se hará referencia posteriormente. Da cuenta que en la Sentencia C-1055 de 2003, la Corte anotó que el ordenamiento constitucional colombiano permitía diferenciar de manera clara el terrorismo como delito común, categoría ésta dentro de la cual se encuentran todas aquellas conductas orientadas a su financiación, de los denominados delitos políticos.

Definición del delito:

*“Artículo 2. 1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer: a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado; b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea **intimidar** a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. (...) 4. Comete igualmente un delito quien trate de cometer un delito enunciado en el párrafo 1. 5. Comete igualmente un delito quien: a) Participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4; b) Organice la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo o dé órdenes a otros de cometerlo; c) Contribuya a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 4 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común. La contribución deberá ser intencionada y hacerse: i) Ya sea con el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo, cuando esa actividad o esos fines impliquen la comisión de un delito enunciado en el párrafo 1 del presente artículo; o ii) Ya sea con conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito enunciado en el párrafo 1”.*

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona directa o indirectamente, en calidad de autor, cómplice o partícipe. También se sanciona el grado de tentativa. Sujeto pasivo: Cualquier persona que no participe en las hostilidades, población civil, Gobierno,

Organización internacional. Finalidad: Provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas, para cometer uno de los delitos señalados. También para causar la muerte o lesiones corporales cuando el propósito de dicho acto sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional. Medios utilizados: Intimidar. Verbos rectores: Cometer, proveer, recolectar, participar, organizar, contribuir. Intención: Ilícita y deliberada.

13.- Convención internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear. Nueva York. 2005. El Estado colombiano no ha aprobado el tratado.

Definición del delito:

“Artículo 2. 1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien, ilícita e intencionalmente: a) Posea material radiactivo o fabrique o posea un dispositivo: i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o ii) Con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; b) Utilice en cualquier forma material radiactivo o un dispositivo, o utilice o dañe una instalación nuclear en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo: i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o ii) Con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; o iii) Con el propósito de obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto. 2. También comete delito quien: a) Amenace, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, con cometer un delito en los términos definidos en el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo; o b) Exija ilícita e intencionalmente la entrega de material radiactivo, un dispositivo o una instalación nuclear mediante amenaza, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, o mediante el uso de la fuerza. 3. También comete delito quien intente

cometer cualesquiera de los actos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo. 4. También comete delito quien: a) Participe como cómplice en la comisión de cualesquiera de los actos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; o b) Organice o instigue a otros a los efectos de la comisión de cualesquiera de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; o c) Contribuya de otro modo a la comisión de uno o varios de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencionada y hacerse con el propósito de fomentar los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate”.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona en calidad de autor, cómplice o partícipe. También se sanciona el grado de tentativa. Sujeto pasivo: Personas, bienes, medio ambiente. Finalidad: Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves, con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente, obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado. El propósito debe ser común en la contribución. Medios utilizados: Se infiere la violencia o la amenaza, uso de material o dispositivo radioactivo. Verbos rectores: Poseer, fabricar, dañar, amenazar, exigir la entrega, entre otros. Intención: Ilícita e intencionalmente.

4.2. Parámetros utilizados en las resoluciones del Consejo de Seguridad

Las resoluciones del Consejo de Seguridad expresan la opinión o voluntad oficial de los órganos de las Naciones Unidas. Suelen estar divididas en dos secciones claramente diferenciadas: un preámbulo y una parte dispositiva. En el

preámbulo se presentan generalmente las consideraciones sobre cuya base se han adoptado las medidas, una opinión expresada o una directiva dada. En la parte dispositiva se recoge la opinión del órgano o la medida que ha de adoptarse. Tienen capacidad vinculante respecto de obligaciones financieras o legales, para los miembros de la Organización bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. A continuación se destacan:

1.- Resolución 1566 (2004) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5053ª sesión, celebrada el 8 de octubre de 2004.

Referencia a los actos de terrorismo:

“3. Recuerda que los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza”.

Parámetros destacados:

Se observa que en la resolución se hace referencia a los actos criminales, entre los que se destacan los “actos de terrorismo”, por tratarse de acciones que

tienen como finalidad provocar terror o intimidación en la población, sin distingo de sujetos pasivos. Así mismo, se caracterizan por obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. Pareciera que la decisión contempla móviles de índole políticos, ideológicos, raciales, étnicos o religiosos, no justificados para cometer dichos actos.

2.- Resolución 1624 (2005) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005.

Referencia a los actos de terrorismo:

“1. Insta a todos los Estados a que adopten las medidas necesarias y adecuadas en cumplimiento de sus obligaciones de derecho internacional para: a) Prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo; b) Impedir dicha conducta; c) Denegar protección a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta”.

Parámetros destacados:

La resolución requiere de los Estados la adopción de las medidas para prohibir e impedir conductas delictivas y calificadas como “terroristas”. Medidas legislativas prohibitivas y administrativas. Así mismo, la resolución hace referencia a la información con la que se cuenta para identificar a los presuntos infractores.

3.- Resolución 1963 (2010) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6459ª sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2010.

Referencia a los actos de terrorismo:

“Reiterando la obligación de los Estados Miembros de prevenir y reprimir la financiación de todo acto de terrorismo, así como de tipificar como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo”. “Reiterando además la obligación de los Estados Miembros de impedir la circulación de grupos terroristas, entre otros medios imponiendo controles fronterizos eficaces y, en este contexto, su obligación de intercambiar información sin demora y de mejorar la cooperación entre las autoridades competentes para impedir la entrada y salida de terroristas y grupos terroristas de sus territorios, así como el suministro de armas y de fondos que pudieran financiar sus actividades”.

Parámetros destacados:

Se recuerda en la resolución la obligación de los Estados miembros de prevenir y reprimir la financiación de todo acto de terrorismo, así como impedir la circulación de grupos terroristas. Tipificar el delito, controlar las fronteras y mejorar la cooperación internacional. Esto, con miras a prevenir y reprimir.

4.- Resolución 2129 (2013) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7086ª sesión, celebrada el 17 de diciembre de 2013.

Referencia a los actos de terrorismo:

“13. Reitera que los Estados Miembros tienen la obligación de abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas involucradas en actos de terrorismo, en particular reprimiendo el reclutamiento de

miembros de grupos terroristas y poniendo fin al suministro de armas a los terroristas, y alienta a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que siga teniendo plenamente en cuenta esta obligación en todas sus actividades”.

Parámetros destacados:

La finalidad es que los Estados se abstengan de apoyar a las entidades o personas involucradas en actos de terrorismo, reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y poniendo fin al suministro de armas.

5.- Resolución 2133 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7101^a sesión, celebrada el 27 de enero de 2014.

Referencia a los actos de terrorismo:

“3. Exhorta a todos los Estados Miembros a que impidan que los terroristas se beneficien directa o indirectamente del pago de rescates o de concesiones políticas y a que aseguren la liberación de los rehenes en condiciones de seguridad”.

Parámetros destacados:

El objetivo de la resolución es impedir que los terroristas resulten beneficiados del pago de los rescates y a asegurar la liberación de los rehenes.

6.- Resolución 2178 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7272^a sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2014.

Referencia a los actos de terrorismo:

“5. Decide que los Estados Miembros deberán, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de las personas que viajan a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad para cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o para proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, y la financiación de sus viajes y actividades”.

Parámetros destacados: Lo que se pretende con la resolución es prevenir que las personas que viajan de un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad cometan o participen en actos terroristas o reciban adiestramiento con tales fines.

4.3. Parámetros utilizados en el derecho interno

Es preciso anotar que las definiciones de los hechos punibles, es decir de los delitos, están previstas en los códigos penales. Para efectos del presente trabajo de investigación, solo se tendrá en cuenta dos decretos del orden nacional en los que se definió “terrorismo” –uno expedido durante el estado de sitio y otro de atención a víctimas”- y la Ley 599 de 2000, Código Penal vigente luego de la expedición de la Constitución Política de 1991. Esto, comoquiera que la mencionada normativa derogó el anterior código contenido en el Decreto Ley 100 de 1980. Es por ello que los Códigos de Procedimiento Penal contenidos en el Decreto 2700 de 1991, Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004, si bien hacen alusión

a los delitos previstos en el Código Penal de 2000, no definen el hecho punible de “terrorismo”, solo consagran normas procedimentales.

1.- Decreto 2266 del 04 de octubre de 1991, *“Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio”*.

a) Definición del delito:

*“Artículo 4. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto legislativo 180 de 1988: Artículo 1. 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 veinte (20) años y multa de diez (10) a cien (100) salarios mensuales, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con este hecho. Si el **estado de zozobra o terror** es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, vídeo, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mensuales. (...)”*.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona. Sujeto pasivo: Personas, bienes. Finalidad: Provocar o mantener en estado de zozobra o terror a la población. Medios utilizados: capaces de causar estragos, llamada, cinta, vídeo, casete o anónimo. Verbos rectores: Provocar, mantener, poner en peligro. Intención: Sí.

b) Definición del delito:

“Artículo 12. EMPLEO O LANZAMIENTO DE SUSTANCIAS U OBJETOS PELIGROSOS. El que con propósitos terroristas coloque, lance bomba o artefacto explosivo o incendiario, o corrosivo de cualquier tipo, lo envíe, porte o remita, que pueda afectar la integridad física de las personas o los bienes, en la vía pública, centros de recreación, instalaciones deportivas, instituciones de enseñanza, iglesias, en lugares caracterizados por la concurrencia habitual de personas, centros de salud, edificios públicos o privados, en lugares destinados a la habitación, en instalaciones industriales, militares o de policía, estará sometido a la pena de diez (10) a veinte (20) años de prisión y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos mensuales”.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona. Sujeto pasivo: Personas/bienes. Finalidad: Propósito terrorista afectar a las personas o los bienes. Medios utilizados: bomba o artefacto explosivo o incendiario, o corrosivo de cualquier tipo. Verbos rectores: colocar, lanzar, enviar, portar, remitir. Intención: Sí. Verbos rectores lo indican.

c) Definición del delito:

“Artículo 26. AMENAZAS PERSONALES O FAMILIARES. El que por cualquier medio apto para difundir el pensamiento atemorice, amenace o cause alarma, zozobra o terror en una persona o familia, incurrirá, por este solo hecho, en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales. Si la persona amenazada o intimidada fuere funcionario público perteneciente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público o sus familiares, la pena se aumentará en una tercera parte”.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona. Sujeto pasivo: Cualquier persona o miembros de su familia. Funcionario público de la Rama Judicial o al Ministerio Público o miembros de su familia. Finalidad y/o verbos rectores que determinan la finalidad: Atemorizar, amenazar, causar alarma, zozobra o terror en una persona o familia. Medios utilizados: Cualquier medio. Intención: Si.

3.- Decreto 263 del 05 de febrero de 1993, *“Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la atención hospitalaria, a las víctimas de atentados terroristas”*.

Definición del delito:

*“Artículo 2. Para la cabal aplicación de este Decreto, se entienden por atentados terroristas aquellos actos, provenientes de organizaciones criminales, que atenten **en forma indiscriminada** contra la población civil causando un daño en su integridad física”* (negrillas fuera de texto).

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Miembros de organizaciones criminales. Sujeto pasivo: Población civil. Finalidad o verbos rectores que determinan la finalidad: Atentar de forma indiscriminada causando un daño en su integridad física. Medios utilizados: actos de violencia. Intención: si

4.- Ley 599 del 24 de julio de 2000, *“Por la cual se expide el Código Penal”*¹⁵.

a). El artículo 104 del Código Penal Colombiano recoge un supuesto de homicidio agravado, cuando el mismo se produce *“con fines terroristas o en desarrollo de actividades terroristas”*.

b). Actos de terrorismo

Definición del delito:

*“Artículo 144. Actos de terrorismo. El que, con ocasión y en desarrollo del 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**, incurrirá por esa sola conducta en prisión de quince (15) a veinticinco (25) años, multa de dos mil (2.000) a cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años”* (negrillas fuera de texto).

¹⁵ Derogó el Decreto Ley 100 de 1980, anterior Código Penal, el cual regulaba el delito de terrorismo en siguientes términos:

“Artículo 187. TERRORISMO. <Decreto derogado por la Ley 599 de 2000> <Artículo modificado por el artículo 1o. del Decreto 180 de 1988. El nuevo texto es el siguiente:> 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 veinte (20) años y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que ocasionen con este hecho.

Si el estado de zozobra o de terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales”.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona. Sujeto pasivo: Población civil. Finalidad: aterrorizar a la población civil. Medios utilizados: violencia. Verbos rectores: Realizar/ordenar. Intención: sí.

c). Terrorismo

Definición del delito:

*“Artículo 343. 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 (1.000) 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, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”* (negrillas fuera de texto).

La definición se reitera, tal y como quedó plasmada en el Decreto 2266 del 04 de octubre de 1991, *“Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio”*.

Parámetros destacados:

Sujeto activo: Cualquier persona. Sujeto pasivo: Personas/bienes. Finalidad: Provocar o mantener en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella. Medios utilizados: medios capaces de causar estragos, llamada telefónica, cinta magnetofónica, vídeo, casete o escrito anónimo. Verbos rectores: Provocar, mantener, poner en peligro, causar estragos. Intención: Sí.

d). El artículo 344 ibídem consagra una circunstancia de agravación así:

“Cuando la conducta se ejecute para impedir o alterar el normal desarrollo de certámenes democráticos (..)”.

4.4. Parámetros utilizados en las sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado

A continuación se destacan los pronunciamientos en los que se utilizan varias expresiones como terror, zozobra, intranquilidad, temor, desestabilizar, intimidación, atendiendo al elemento intencional, poniendo de presente el contexto en que dichas expresiones fueron usadas. Estos son los pronunciamientos:

- Sentencia de 9 de febrero 1995 (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 9550, 1995)

Síntesis del caso: Se demandó por las lesiones sufridas por una persona en hechos ocurridos el 6 de diciembre de 1989, en la ciudad de Bogotá D.C., con ocasión a la explosión dinamitera dirigida por grupos armados al margen de la ley,

contra el edificio donde funcionaba el DAS, atentado que, según lo establecido en la providencia, estaba dirigido contra el director, Miguel A. Maza Márquez.

Consideraciones relevantes: La Sala declaró la responsabilidad de la Nación-D.A.S. Encontró acreditada la falla del servicio, en cuanto la entidad no tomó las medidas de seguridad necesarias para repeler el ataque. Ello, pese a que eran de conocimiento público los distintos atentados y sucesos que habían acontecido como resultado de la lucha que protagonizaba el Estado colombiano contra el fenómeno del narcotráfico en aquella época. Por otro lado, advirtió la Sala: *“Para la Corporación resulta claro que **el atentado contra las instalaciones del DAS tenía como finalidad socavar las instituciones**, lo que explica la selección del objetivo”* (negrillas fuera de texto, párrafo n° 14 página 18).

- Sentencia de 27 de enero de 2000 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 8490, 2000)

Síntesis del caso: Se demandó por los daños que presentó la maquinaria, equipos e instalaciones, con ocasión al ataque perpetrado por grupos armados al margen de la ley, el 13 de enero de 1991, en la mina La Victoria, situada en jurisdicción del municipio de la Jagua de Ibirico-César.

Consideraciones relevantes: En esta ocasión, la Corporación decidió absolver a la entidad demandada, pues no encontró probada la omisión del Estado en proteger y en razón de que se trató de un atentado indiscriminado. No obstante, la Corporación puso de presente que la responsabilidad estatal puede

resultar comprometida cuando el atentado esté dirigido contra un elemento representativo del Estado, de lo que pareciera destacarse una finalidad política. Se refirió también a la finalidad de sembrar pánico y desconcierto social. Así mismo, la Sala utilizó la expresión “terror” como medio y fin de los “actos de terrorismo”, al tiempo que destacó el elemento teleológico de connotación política e hizo alusión al delito de terrorismo en el derecho penal colombiano, así:

*“(...) Una forma de violencia contemporánea es el denominado **terrorismo**, del cual pueden citarse las siguientes definiciones: “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. Desde el punto de vista del **Derecho Penal**, el **terrorismo** se manifiesta mediante la ejecución repetida de delitos por los cuales se crea un estado de alarma o temor en la colectividad o en ciertos grupos sociales o políticos. 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 atentan contra la propiedad, ejecutándose en su mayoría por medio de incendios o explosivos (...)” (Enciclopedia jurídica Omeba, 1968) 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 (...)” (Gran Diccionario Enciclopédico, 1978).*

Negrillas fuera del texto (párrafo n°9 páginas 9 y 10).

- Sentencia de 21 de febrero de 2002 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 13661, 2002)

Síntesis del caso: Se demandó por las lesiones sufridas por varias personas como consecuencia de la explosión de un carro-bomba en el barrio Quirigua, en hechos acaecidos el 12 de mayo de 1990 en la ciudad de Bogotá.

Consideraciones relevantes: Una vez estudiado el material probatorio, la Sala absolvió a la institución demandada, porque no se demostró la responsabilidad estatal y en razón de que se trató de un atentado indiscriminado. No obstante, en la providencia la Sala utilizó las expresiones “atentado terrorista”, “acto terrorista”, “actos terroristas”, “terroristas”, “acción terrorista”, “organizaciones terroristas”, “delito de terrorismo”. La Corporación precisó que no todo “acto terrorista” puede ser indilgado al Estado colombiano. Frente al particular, señaló:

*“(t)ampoco pueden considerarse que las actuaciones ilegales en que hayan podido incurrir autoridades públicas relacionadas con el narcotráfico constituyan título jurídico para ordenar la indemnización, ya que no fue esa actividad ilícita la causa del hecho sino que por el contrario, esos **actos terroristas tenían por objeto crear una situación de terror generalizado para que se accediera a sus requerimientos.**”*
Negrillas y subrayas fuera del texto (párrafo n°27 página 15).

Así mismo, hizo mención al delito de terrorismo sin detenerse en su definición o características, así:

*“(..) que el Estado está obligado a responder por los perjuicios causados a los ciudadanos como consecuencia de la realización de cualquier delito. Si bien aquél tiene una función preventiva y sancionadora en relación con los hechos punibles, no puede concluirse, a partir de ello, que sea responsable de su comisión en todos los casos, ya que sólo pueden considerarse imputables a él cuando han tenido por causa la acción o la omisión de uno de sus agentes, como podría ocurrir con el **delito de terrorismo** (...) (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 11585, 2000)”. Negrillas fuera del texto (párrafo n°28 páginas 15 y 16).*

- Sentencia de 4 de diciembre de 2006 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 15571, 2006)

Síntesis del caso: Se demandó por la muerte de una persona el 15 de agosto de 1991, como resultado del enfrentamiento armado de un grupo subversivo – FARC EP- y miembros de la Policía Nacional, cerca del puesto de Policía del Municipio de Santa Rosa del Sur, Bolívar.

Consideraciones relevantes: La Corporación condenó a la entidad demandada, por cuanto se generó un riesgo excepcional para la población civil. Es de anotar que el presente caso cuenta con un salvamento de voto propuesto por el Consejero Ramiro Saavedra Becerra, en el cual se destacó:

*“Cabe precisar que en relación con los daños ocasionados por los ataques de la subversión, la jurisprudencia de la Corporación se ha referido a la responsabilidad del Estado por **hechos terroristas, los cuales consideró que deben definirse a partir de sus móviles, es decir, la finalidad política de desestabilizar la seguridad y***

tranquilidad públicas y, en presencia de ellos, los damnificados ajenos al conflicto deben ser indemnizados (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 12916 y 13627, 2003)” (negrillas fuera de texto, párrafo n°1 página 23).

- Sentencia de 6 de junio de 2007 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Ra. N° 16460, 2007)

Síntesis del caso: Se demandó por las lesiones y la muerte de varias personas, con ocasión de una explosión ocurrida el 2 de diciembre de 1988, en la ciudad de Bogotá D.C.

Consideraciones relevantes: La Corporación negó las pretensiones. Esto, toda vez que no obraba prueba que demostrara las circunstancias en las que se había producido la explosión, tampoco se acreditó que hubiera estado dirigido de manera directa contra un establecimiento militar, esto es se trató de hechos indiscriminados. Sin embargo, destacó el “terror” como medio y fin de los “actos terroristas” así:

*“(...) por tratarse de daños causados por terceros en **acto terrorista**, en relación con el cual **no se acreditó que hubiera estado dirigido de manera directa contra un establecimiento militar**, centro de comunicaciones o un representante de la cúpula administrativa, hay lugar a inferir **que el acto estuvo dirigido contra la población, con el fin único y exclusivo de sembrar terror a la ciudadanía en general**, acto en relación con el cual la responsabilidad del Estado sólo podría construirse con fundamento en el régimen de falla del servicio”.* Negrillas y subrayas fuera del texto (párrafo n°3 página 25).

- Sentencia de 15 de agosto de 2007 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 2003-00385 AG, 2007)

Síntesis del caso: Se demandó por los perjuicios ocasionados a raíz de la incursión paramilitar en la región del Naya, norte del Departamento del Cauca, zona rural del municipio de Buenos Aires, entre el 10 y el 19 de abril de 2001.

Consideraciones relevantes: Al adentrarse en el análisis de la responsabilidad de Estado por los daños ocasionados a los miembros de la comunidad de Naya-Cauca, la Sala encontró que la misma se derivaba de una falla en el servicio por omisión al no desplegar medidas tendientes a evitar que se produjera el desplazamiento forzado masivo. Al hacer referencia a los hechos probados dentro del caso en concreto, la Sala trajo a colación medios de prueba donde indistintamente se empleó la expresión “terrorista” y se destacó el propósito de los “actos de terrorismo” para desestabilizar el orden público e intimidar a la fuerza pública y a la población civil, así:

*“(o)rden de operaciones No. 022 de abril 17 de 2001 del Ejército Nacional, en la cual se lee: ‘En la jurisdicción del Batallón de Pichincha, grupos al margen de la ley (FARC ELN), y otros generadores de violencia (autodefensas y delincuencia común organizada) vienen delinquiendo y adelantando actividades intimidatorias contra la fuerza pública y la población civil con el único propósito de desestabilizar el orden mediante la realización de emboscadas, con colocación de artefactos explosivos, asesinatos, secuestro, extorsión, boleteo y cobro de vacunas y la destrucción de la infraestructura económica, energética, mediante **acciones terroristas con el propósito de desestabilizar la región.** // (...)’.” (negrillas y subrayas fuera del texto, párrafo n° 1 página 46).*

- Sentencia de 18 de marzo de 2010 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 15591, 2010)

Síntesis del caso: Se trató de una demanda presentada por los perjuicios causados con la muerte violenta de una persona, en un *“atentado terrorista perpetrado contra un convoy de la Policía Nacional que se desplazaba el 02 de diciembre de 1992 del estadio de fútbol Atanasio Girardot de la ciudad de Medellín, al comando de la Policía Metropolitana”*. La Sección trajo a colación e hizo suya la definición de “terrorismo” de la Comisión Andina de Juristas, en la que se señaló que *“(e)s un fenómeno de alcance global caracterizado por la utilización ilegal o **amenaza de violencia** premeditada, encubierta y sorpresiva que, **a partir de un motivación política**, busca **sembrar el terror** para establecer un contexto de **intimidación**, provocar repercusiones psicológicas de amplio espectro más allá de la víctima elegida **como objetivo, generar pánico, producir histeria, miedo, y liquidar el orden y la autoridad en las sociedades**, afectando sustantivamente el Estado de Derecho o Rule of Law.”*. Así mismo, la Sala precisó que *“se trató de un **acto terrorista** perpetrado para desestabilizar las instituciones mediante la creación de pánico en la sociedad civil y que escogió como forma de manifestación concreta el ataque a la patrulla de la Policía.”* (párrafo n° 1 página 7). De igual forma, atribuye a los hechos una finalidad de índole político, no obstante contemplar otras finalidades, así:

“El contexto establecido permite promocionar una causa de índole político, religioso o ideológico, las cuales requieren de una accionar político. Como consecuencia de todo ello, se pone en peligro la vida, salud y bienestar de las

*personas, atentándose contra la paz y seguridad internacionales. ‘Los protagonistas de la comisión de estos **actos terroristas** pueden ser miembros de organizaciones no estatales y sus cómplices, sean Estados o no, de darles apoyo o asilo’” (párrafo n°3 páginas 18 y 19). (..) “(e)sta incidencia dramática que ejerce el **terrorismo político** sobre la organización estatal, increíblemente la debilita, cuando haciendo uso de la legalidad decide combatirlo, al punto de originar transformaciones profundas y tener la virtualidad de socavar el Estado social de derecho, es éste un elemento más para concluir que si la lucha **terrorista** es contra el Estado, las víctimas que caen en la misma, son inocentes ajenos al objetivo directo de la confrontación, y el Estado como tal debe acudir en su favor, bien a través de los sistemas de indemnización legal, o bien los resarcitorios propios del régimen de la responsabilidad.”. Se destaca (párrafos n°1 y 2 página 20).*

La anterior posición se repitió en la Sentencia de 26 de marzo de 2014, exp. 30479, con igual ponencia.

- Sentencia de 8 de junio de 2011 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N°. 19584, 2011)

Síntesis del caso: Se demandó por las lesiones sufridas por varias personas en un campo minado, en hechos ocurridos el 14 de agosto de 1994, en la Vereda Guacamaya, jurisdicción del municipio de San Vicente de Chucurí, departamento de Santander.

Consideraciones relevantes: Se absolvió al Estado, por no haberse demostrado su responsabilidad y se trató de hechos indiscriminados. No obstante, calificó los hechos como “terroristas” así:

*“(..) se trató de un acto indiscriminado perpetrado por un tercero **con el único propósito de amedrentar y aterrorizar a la población civil** (..).”* (párrafo n°3 página 14).

Así mismo, señaló que fue *“(...) un **acto terrorista perpetrado por un tercero, cuyo objetivo principal no fue otro que el de alterar el orden público y poner en estado de zozobra a la población**, razón por la cual las consecuencias nocivas del mismo no pueden imputarse a las Autoridades Públicas, a menos que se compruebe, como se dijo, que dicho acto obedeció a la falta de medidas de seguridad y precaución”* (negritas fuera de texto, párrafo n°1 página 15).

- Sentencia de 21 de marzo de 2012 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 21473, 2012)

Síntesis del caso: Se demandó por la destrucción de un inmueble a causa de los combates que se presentaron los días 13 de abril de 1998, 19 de abril, 8 de junio, 16 y 17 de noviembre, 13 de diciembre de 1999, 8 de julio de 1999 y 16 de enero de 2000 entre miembros de la fuerza pública y los distintos grupos insurgentes presentes en el país, en el municipio de Cravo Norte, Arauca.

Consideraciones relevantes: Después de revisado el acervo probatorio la Sala concluyó que se encontraba demostrada la responsabilidad de la Policía Nacional, como quiera que se trató de un atentado dirigido contra una estación de policía. Los hechos fueron calificados como “terroristas” y se destacó el estado de zozobra e intranquilidad de la población civil, así:

*“Los insurrectos para perpetrar estos **actos de terrorismo**, emplearon armas de fabricación casera con poder de destrucción masiva y de uso no convencional (cilindros de gas), granadas de fragmentación y armamento de largo alcance, con mayor intensidad en el municipio de Cravo Norte, no se reportaron (sic) novedad en el personal particular ni de la fuerza pública, pero una vez más fue puesta en riesgo la comunidad particular por parte de los subversivos, puesto que sus acciones no tienen control en sus dimensiones, manteniendo en un estado de **zozobra e intranquilidad** a todos los residentes del departamento’.”* (negritas fuera del texto, párrafo n°1 página 30 y 31).

- Sentencia de 29 de octubre de 2012 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 18472, 2012)

Síntesis del caso: Se demandó por los perjuicios causados por la detonación de una carga explosiva accionada por guerrilleros de las FARC-EP contra un tramo del poliducto de propiedad de la Empresa Colombiana de Petróleos – Ecopetrol– que se extiende entre Puerto Salgar y Bogotá, explosión que afectó los bienes muebles e inmuebles vecinos.

Consideraciones relevantes: La Sala absolvió de responsabilidad al Estado. Consideró que “(..) *era necesario que **el ataque** estuviera dirigido contra un típico objetivo militar de la subversión, pues si no existía certeza sobre sus móviles y propósitos, o si éste **tenía un carácter indiscriminado y se dirigía únicamente a generar pánico o zozobra entre la población civil**, no cabía declarar la responsabilidad del Estado con base en el concepto del riesgo excepcional* (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 16640, 2007) (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia. Exp. 25.627, 2007)¹⁶.”

- Sentencia de 28 de febrero de 2013 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 26428, 2013)

Síntesis del caso: El 18 de enero de 2001, los actores por intermedio de apoderado en ejercicio de la acción de reparación directa demandaron a las entidades arriba aludidas para que fueran condenadas administrativamente a resarcir los daños padecidos con ocasión del fallecimiento del señor Angelovanny Campo Gómez, producto de un atentado dirigido contra un corregidor que prestaba su servicio al ente territorial, el 7 de octubre de 1999, en “*Puerto Rico Caquetá, dentro de la sede de la Corregiduría de ese poblado.*”

Consideraciones relevantes: En esta oportunidad la Sala condenó al Estado por no haber tomado medidas para evitar el daño. Así mismo, empleó la expresión “*aterrorizar*” contenida en el Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, para hacer alusión al cuidado que debe tener el

¹⁶ Cita textual de la sentencia

Estado representado en sus organismos de seguridad en cuanto a la población de aquellas zonas que sean de especial vulneración por el conflicto armado.

- Sentencia de 26 de junio de 2015 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 34688, 2015)

Síntesis del caso: Se demandó por la muerte de una persona en hechos sucedidos el 6 de agosto de 2005, por la explosión de una bicicleta bomba en el municipio de Arauca-Arauca.

Consideraciones relevantes: La Sala condenó al Estado, por cuanto el atentado estaba dirigido a miembros de la cúpula de la institución policiva, lo cual generó un riesgo para la población civil. De igual forma, señaló que la acción “insurgente” tiene como finalidad desestabilizar el orden y difundir sentimientos de zozobra y pánico. De esta forma señaló:

*“(..) esa presencia de las instituciones que los insurgentes pretenden **desestabilizar**, genera un riesgo para la población civil, ajena a la confrontación armada”. (..) Aunque no hay duda acerca de que la bicicleta bomba activada en el municipio de Arauca tuvo como finalidad la de difundir sentimientos de zozobra y pánico en la población”* Negritas fuera de texto (párrafo 6 páginas 21 y 22).

- Sentencia de 01 de febrero de 2016 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 48842, 2016)

Síntesis del caso: Se demandó por el secuestro de un candidato a la cámara de representantes, el 22 de febrero de 2002, en la carretera Suaza-Florencia a la altura del cruce “Acevedo”, por miembros del frente 61 de las FARC-EP.

Consideraciones relevantes: La Corporación condenó a la Nación por omisión, en cuanto a la especial protección que demandaba el actor por su condición política dentro del territorio nacional. Puso de presente que *“ante una época de terror y angustia, ‘cuando la subversión cierra su cerco y el crimen organizado y brutal gana prestigio social’, todo ciudadano puede esperar la solidaridad (...)”* (Negrillas fuera del texto, párrafo n° 65.1 página 109).

4.5. Conclusiones sobre los parámetros

4.5.1. Elementos comunes y disímiles entre los convenios y las resoluciones (ámbito internacional)

En atención a las definiciones del delito de “terrorismo” previstas en los trece (13) convenios de Naciones Unidas, es posible destacar algunos elementos comunes a todas ellas (Fakhouri Gómez, 2014, pág. 84-179)¹⁷, previamente agrupados como sigue:

- Elemento intencional: causar terror, zozobra, intranquilidad, inseguridad, miedo, temor, angustia, desesperación, intimidación. Se trata de un “terror” fundado en una serie de actos violentos que da lugar a un sentimiento de miedo extremo tanto para la víctima directa como para la sociedad a la que se extiende el

¹⁷ Sobre los elementos del delito de terrorismo

temor. Es por ello que se ha considerado como un elemento instrumental para la consecución de un fin.

- Elemento relativo a los métodos o medios utilizados: Este elemento tiene que ver con ejercer violencia, ya sea particular o masiva; indiscriminada o con objetivos identificados. Así mismo, el delito de “terrorismo” regula lo atinente no solo a la lesión causada sino a la puesta en peligro o la amenaza. Así mismo, el uso de armas de destrucción masiva, químicas, biológicas o nucleares. El tipo penal incluye, en la mayoría de los instrumentos, el carácter ilícito o ilegítimo de la conducta violenta, lo que permite inferir que habrá situaciones en la que la misma sea lícita o legítima (vgr. Legítima defensa, estado de necesidad, cumplimiento de un deber, etc.).

- Elemento teleológico: finalidad política, social, económica u otras. Este elemento se da cuando los “actos de terrorismo” se utilizan como medio para lograr un objetivo o fin último. Las definiciones previstas en los instrumentos no evidencian un consenso sobre cuál habría de ser tal fin. Esto, en la medida, si bien no se hace mención a ninguna finalidad específica, además de la genérica de coaccionar, no puede limitarse a la intención política, pues también puede contemplar finalidades de todo orden.

Una revisión de los convenios permite agrupar los elementos comunes que los identifican. Así mismo, los aspectos que los diferencian, atendiendo a la naturaleza, contenido y temática de cada instrumento.

En cuanto a los elementos comunes se destacan: El sujeto activo, generalmente, es cualquier persona en su condición de autor, cómplice o partícipe. Se sanciona el delito lesión y el delito peligro, es decir el daño en sí mismo considerado, también la tentativa o amenaza. Los medios utilizados en todos los instrumentos se caracterizan por la violencia, la amenaza o la intimidación. La finalidad, por regla general, no es específica, al punto de identificarla con móviles políticos, económicos o sociales. Se destaca el pretender causar daño, infundir peligro, ejercer el control y atentar contra la seguridad. Los verbos rectores comunes son: cometer, dañar, realizar y destruir. El sujeto pasivo, en principio, no se encuentra identificado, salvo por la especialidad del instrumento. La generalidad es la afectación a la población civil. Por último, en los delitos previstos en cada uno de los convenios se exige la intencionalidad, es decir, el deseo de causar el daño.

En relación con los aspectos que diferencian a los convenios se encuentra: Sujetos pasivos identificados, tales como: las organizaciones internacionales, la plataforma continental, los medios de transporte, el gobierno, los rehenes, las personas internacionalmente protegidas, el medio ambiente, las instalaciones y servicios de navegación, las personas en los aeropuertos y a bordo de aeronaves y buques. Finalidades específicas como secuestrar, causar daños al medio ambiente, atentar contra la integridad física y obligar a un Estado u organización internacional a hacer o no hacer algo. Los medios utilizados son materiales nucleares o artefactos explosivos. Y, los verbos rectores, se distinguen en poseer, hurtar, fabricar o exigir entrega.

Los elementos comunes de las resoluciones tienen que ver con los requerimientos del Consejo de Seguridad a los Estados Miembros para que tomen medidas tendientes a prevenir, contrarrestar, mitigar y sancionar aquellos actos que se consideran como “terroristas”. Esto, como parte de la preocupación que ocupa a la comunidad internacional y el deber de cooperación necesaria. Así mismo, común a las decisiones está la adopción de medidas para evitar, controlar y castigar el financiamiento de los grupos armados, con miras a ejecutar tales acciones.

Las decisiones tienen relación directa con la obligación de los Estados miembros en la toma de medidas para, en términos generales, prevenir la financiación del terrorismo y la comisión de actos de terrorismo. Velar por el juzgamiento de los actores y asistir a las víctimas. Se castiga a cualquier persona, en su condición de autor, partícipe, cómplice, en grado de lesión o tentativa. A las entidades o personas que participen en la comisión de tales actos. A toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos. La finalidad es que los Estados implementen directrices de lucha en contra de las acciones terroristas.

Los Estados se comprometen a adoptar medidas normativas, mediante la tipificación de los delitos relacionados con la provisión o recaudación de fondos por sus nacionales o en su territorio, para que sean utilizados para perpetrar actos de terrorismo. Así mismo, la congelación de fondos y demás activos financieros o recursos económicos de los sujetos activos.

Ahora, los vocablos comunes utilizados en los convenios y en las resoluciones son: terror e intimidación. En los convenios se observa una reiteración constante, incluso repetitiva en un solo instrumento, las expresiones “poner en peligro”, “violencia” y “amenaza”.

4.5.2. Elementos comunes y disímiles en la jurisprudencia y el derecho interno (ámbito nacional)

Como se observa, en la legislación nacional contiene una definición amplia del delito de terrorismo, identificándolo con la producción de pánico, zozobra o terror en la población, constituyéndose la finalidad política en una agravante del hecho punible. En la legislación colombiana, el delito de terrorismo, si bien se constituye en una modalidad de los delitos de peligro, queda subsumido en los delitos de lesión. De ello da cuenta la lectura de los artículos 343 y 104 del C.P.

En cuanto a los elementos comunes se puede observar que en las definiciones previstas en el derecho interno, el “terrorismo” es un delito de lesión y de peligro. El sujeto activo no es calificado, puede ser cualquier persona. El sujeto pasivo o contra quien se dirige la acción delictiva es la población civil, trátase de personas o de bienes. Los derechos protegidos son la vida, la integridad y libertad personal. Los verbos rectores comunes utilizados tienen que ver con provocar, poner en peligro, atemorizar, aterrorizar, causar alarma, zozobra o estragos. La finalidad coincide en muchos casos con los verbos rectores y los medios utilizados se concretan en ejercer violencia, a través de instrumentos capaces de causar estragos o generar temor. Todos los hechos punibles consagrados

normativamente en la legislación colombiana exigen el elemento intencional para configurarlos.

En relación con los aspectos que diferencian los tipos penales se destacan: El móvil con ocasión y desarrollo del conflicto. El sujeto activo calificado como organización criminal. El sujeto pasivo calificado como funcionario público perteneciente a la Rama Judicial o el Ministerio Público. Los medios utilizados a través de explosivos.

La jurisprudencia, por su parte, utiliza las palabras “terrorismo”, “terror”, “conflicto armado”, “principio de distinción”; “actos de terrorismo”, “actos terroristas”, “terrorista”, “hechos terroristas”, “ataque terrorista”, “atentado terrorista”, “terrorismo”, entre otras acepciones referidas al tema. Así mismo, se ha referido a la finalidad de los actos perpetrados por terceros al margen de la ley, haciendo uso de las expresiones “con el propósito de”: “aterrorizar”, “causar zozobra”, “desestabilizar”, “intimidar”, “generar temor”, “socavar las instituciones”. Esto ocurre en el caso de los sujetos pasivos atendiendo a los objetivos militares o estatales y la afectación de la población civil; la finalidad política por esencia y el terror como medio y fin. Se observa, la utilización de vocablos que se repiten en el derecho interno y en la jurisprudencia, tales como: zozobra y terror. No obstante, se evidencia que en el derecho interno se ahonda en la forma como se realiza la acción, calificándola como “provocada”. Esto no se hace de manera expresa en la jurisprudencia, pero se infiere del contexto de los hechos y el análisis de los casos.

Otro aspecto a resaltar es que en el derecho interno se concretan los medios utilizados en los “actos de terrorismo”, no solo se hace referencia a aquellos actos en los que se usan artefactos o material explosivo, como ocurre en la jurisprudencia, sino que resulta más amplia y se extiende a las llamadas, las cintas, los videos, los artefactos corrosivos e incendiarios, los escritos e incluso los anónimos. Ello se pasa por alto o no es explícito en el estudio de los casos sometidos a consideración de la Sección Tercera.

En cuanto a los sujetos pasivos, se observa que en el derecho interno, el delito de “terrorismo” no solo afecta a las personas, sino a las edificaciones en general, los medios de comunicación y de transporte; los centros deportivos, de recreación y enseñanza; iglesias, edificaciones públicas y privadas y, en general los lugares caracterizados por la concurrencia habitual de personal. En la jurisprudencia la visión es más limitada, pues, en la mayoría de los casos, se restringe el análisis a los sujetos pasivos identificados como objetivos militares. Con el paso del tiempo, la población civil, como sujeto pasivo ajeno a la confrontación, ha adquirido un papel más representativo. Por último, la característica del acto como “indiscriminado” es un elemento común que se tiene en cuenta en el derecho interno y en la jurisprudencia.

4.5.3. Integración de los estándares internacionales con las normas y jurisprudencia nacional

De la revisión de la jurisprudencia seleccionada, se observa la utilización de algunos parámetros que resultan comunes con los previstos en los instrumentos

internacionales, con miras a un acercamiento a la definición de “terrorismo”. No obstante, se echa de menos la referencia a dichos convenios y tratados.

En el año 2002 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 13661, 2002), la finalidad común, esto es la creación de una situación de terror generalizado, se hizo más especializada, en el sentido de establecer que dicho temor se ejerce para obtener algo del Estado. Con fundamento en la expresión “aterrozar” contenida en el Protocolo II de 1977, se hizo referencia a la afectación de la población civil ajena al conflicto armado, como sujeto pasivo de los “actos de terrorismo” (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 26428, 2013). El móvil político define los actos como “terroristas”. El terror ha sido utilizado como medio y como fin. Los medios utilizados son comunes en los pronunciamientos, referidos a la utilización de la violencia, la cual, si bien no se alude expresamente, se desprende de los hechos y el análisis del caso.

En el año 2010 (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 15591, 2010), con fundamento en la definición de terrorismo prevista en la Comisión Andina de Juristas, la Sección Tercera hace alusión a móviles distintos del político, como la “repercusión psicológica” más allá de la víctima identificada como objetivo. Así mismo, contempla otras finalidades de índole religiosa o ideológica. Por regla general los casos en los que se absolvió de responsabilidad estatal, se hace referencia a los actos indiscriminados de los grupos armados al margen de la ley (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 8490, 2000) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 13661, 2002) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Ra. N° 16460, 2007) (Sección Tercera. Sentencia Exp.

Rad. N°. 19584, 2011) (Sección Tercera. Sentencia Exp. Rad. N° 18472, 2012). Pareciera que ello se desprende de la definición de terrorismo plasmada en el Decreto 263 del 5 de febrero de 1993, *“Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la atención hospitalaria, a las víctimas de atentados terroristas”* y en la Ley 599 de 2000, Código Penal colombiano. Se observa la mención al delito de terrorismo, sin adentrarse en su definición o características, tampoco a la consagración normativa a la que se refiere.

La utilización de un sujeto pasivo común, cual es la población civil; empero, también se acude a un sujeto pasivo calificado como son las instituciones públicas, los elementos representativos del Estado, la fuerza pública y armada del país y las personalidades públicas de carácter político. No obstante, los sujetos pasivos a los que se hacen referencia en el derecho interno y en los instrumentos internacionales –convenios y resoluciones- son más amplios, extendiéndose a todas las esferas o frentes posibles dentro de un Estado. En la jurisprudencia, las menciones se limitan a los objetivos militares y a la población civil, en general. Último sujeto pasivo que con el tiempo ha adquirido relevancia. La finalidad común es causar un terror generalizado, más allá de la víctima caracterizada como objetivo; sembrar pánico en la población y desconcierto social. Así mismo, desestabilizar el orden público, la seguridad y la tranquilidad públicas.

Los vocablos comunes en la jurisprudencia, el derecho interno, los convenios de Naciones Unidas y en las resoluciones del Consejo de Seguridad son: terror, zozobra e intimidación. Las expresiones violencia, amenaza y causar peligro en la jurisprudencia se desprende del contexto de los hechos y del análisis de los casos.

Capítulo V: Propuesta de Definición de Terrorismo

5.1. Breve reseña

Con la revolución francesa, a partir del siglo XVIII, la expresión “terrorista” surge como resultado del discurso político que se dirigía al “reinado del terror”. La idea de “terrorismo” fue evolucionando y a finales del siglo XIX se utilizaba para referirse a aquellos sujetos, o grupos revolucionarios anarquistas que cuestionaban la hegemonía estatal (Vaca Fernández, 2011) En: (Fakhouri Gómez, 2014 pág. 32).

En la actualidad y con injerencia profunda de los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, junto con la presión que ejerce la ONU, varios países utilizan la expresión para referirse a las acciones armadas que tienen objetivos generalmente de naturaleza política, adelantada, en principio, por grupos armados no estatales, sin que ello implique que la conducta no pueda provenir de agentes estatales, como se ha conocido el “terrorismo del Estado”. La evolución de la expresión tiene relación directa con la ideología de los países, sobre lo que debe considerarse “terrorismo” y acerca de qué violencia es legítima y cuál no; que actor o grupo se considera “terrorista”; qué medios son utilizados en esta clase de hechos y qué finalidad se persigue. El uso del término trae consecuencias éticas, políticas, económicas, sociales, de desprestigio, castigo o penalización. No obstante, la relevancia que ha adquirido con el paso del tiempo y el aumento de

hechos que son calificados como “terroristas”, no existe un consenso sobre los elementos y características que lo definen y permita distinguirlos de otros actos, delitos o crímenes. Si bien, la preocupación y sentido de lucha por los actos que son considerados como “terroristas” es universal, existe una excesiva regulación sobre el tema que, a la vez, se traduce en inconsistencias y dificultades en la práctica, principalmente para la identificación de los autores, víctimas, medios utilizados, móviles y finalidades. *“Las dificultades a la hora de definir son objetivas, y no sólo subjetivas. Los problemas técnicos de la definición son prodigiosos”* (Higgins, 1997, pág. 14) En: (Fakhouri Gómez, 2014, pág. 38).

La lucha contra el terrorismo se traduce en una preocupación constante de los Estados. En el ámbito universal existen trece (13) tratados contra el terrorismo, todos relativos a determinados tipos de hechos considerados formas o manifestaciones del mismo, así: en 1963 se firmó la Convención sobre Delitos y Ciertos Otros Hechos Cometidos a Bordo de Aeronaves. En 1970 y 1971 se adoptaron el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves y el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil. En 1973, el Convenio sobre la prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas. En 1979, la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares y la Convención Internacional contra la toma de Rehenes. En los años 80 se adoptó el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, así como un Protocolo al Convenio de 1971 sobre la Seguridad de la Aviación Civil. En la década de los 90, los

Convenios sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Cometidos con Bombas y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. En el año 2005, se adoptó el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (Comité contra el Terrorismo –CTC , s.f.).

Así mismo, a nivel regional, los Estados han adoptado instrumentos para prevenir y sancionar los actos de terrorismo. Se destaca en 1971 el Convenio para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan trascendencia internacional y en 1977, la Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo. Además de los tratados existen resoluciones, declaraciones, directrices, planes de acción e informes que siguen la misma línea de regulación en la materia, demostrando que la lucha contra el terrorismo ha sido una preocupación permanente de la comunidad internacional y, en particular de la ONU.

En 1999, la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU rindió informe preliminar sobre *“la cuestión de terrorismo y derechos humanos”* (ONU, 1999) En: (O’Donell, pág. 117). En el documento la relatora considera que, si bien los hechos de terrorismo pueden acontecer en el contexto del conflicto armado, son fenómenos esencialmente distintos. Así mismo, la relación entre violación de derechos humanos y terrorismo. Señala que *“una medida segura para reducir el terrorismo es el pleno respeto de los derechos humanos y la práctica de auténticos procedimientos democráticos en todo el*

mundo, entre los Estados y en el interior de cada Estado” (ONU, 1999, parr. 129)
En: (O’Donell, pág. 117).

De los trece (13) tratados universales contra el terrorismo, doce fueron adoptados con anterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y los esfuerzos por elaborar un convenio general y unificado contra el terrorismo, iniciado en 1972, todavía no han culminado en la aprobación de un texto definitivo. Sin embargo, a partir de los atentados en New York, los cuales dejaron un saldo de aproximadamente tres mil muertos, se convirtió en uno de los temas centrales de la agenda internacional.

La reacción de la ONU a los hechos del 11 de septiembre de 2001 se tradujo en la resolución 1373 de 28 del mismo mes y año, expedida por el Consejo de Seguridad. En el documento no se calificó los hechos como amenaza a los derechos humanos, sino de amenaza a la paz y seguridad internacionales. Así mismo impuso a los Estados miembros una serie de obligaciones relativas a la prevención, represión y adopción de medidas para contrarrestar los actos de terrorismo¹⁸, sin definir la expresión.

La comunidad internacional todavía no ha adoptado una definición general de terrorismo, no obstante elaborar proyectos con miras a unificar la materia. En

¹⁸ Entre las medidas se destaca: prevenir y reprimir de la financiación de los actos de terrorismo; tipificar el delito, congelar los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; abstener de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo; adoptar las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo; asegurar el enjuiciamiento de toda persona que participe; impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, entre otras medidas.

1997, la Asamblea General de Naciones Unidas –AGONU- dispuso la integración de un Comité Especial para apoyar las labores del Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión, encargo de la elaboración de nuevos tratados contra el terrorismo internacional (Resolución 51/210 de la AGONU, 1997) En: (O’Donell, pág. 175). Y, en la actualidad existe un consenso entre los Estados sobre la necesidad de adoptar una definición general de terrorismo, frente a las discrepancias para unificarla. De ello da cuenta el informe del Comité Especial de la ONU, establecido en virtud de la resolución 52/210 de la AGONU (Octavo periodo de sesiones del 28 de junio a 2 de julio de 2004, 2004, p+ag. 16 y ss.).

En el 2005, en el informe anual del Comité Especial incluyó un anteproyecto de convenio general contra el terrorismo, el cual, en su artículo 2º consagra una definición de terrorismo, así:

“[...] Comete delito en el sentido de presente Convenio quien ilícitamente e intencionalmente y por cualquier medio cause: i. La muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o ii. Daños graves a bienes públicos o privados incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o iii. Daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes a que se hace referencia en el apartado precedente, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico, en caso de que el propósito de tal acto sea, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo” (ONU, 1999) En: (O’Donell, pág. 176).

La finalidad de la propuesta no fue sustituir las definiciones o acercamientos existentes en los tratados internacionales, sino complementarlos. Como se observa, el proyecto de definición no da cuenta de elementos distintos a los previstos en los instrumentos a los que se han hecho referencia. Según el Secretario General de la ONU dicha definición del terrorismo debería incluir:

“a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad; b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado; c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad; d) La siguiente descripción del terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” (Naciones Unidas, 2004 pág. 163-164).

Es de destacar que el elemento intencional y teleológico ocupa un lugar preponderante en el anteproyecto, los cuales ayudan a preservar las

características especiales del delito de terrorismo. Se trata de causar terror o intimidar a la población con la intención de obligar a un gobierno u organización internacional a hacer o no hacer. Esto último permite diferenciar la delincuencia común, en la que los hechos pretenden influir en la conducta de los particulares o grupos de personas no contemplados en el proyecto.

Como se pudo observar en los instrumentos señalados, la normatividad está encaminada a proteger especialmente lugares públicos o de uso público. No obstante, cabe anotar que el Convenio contra el Terrorismo Nuclear amplía la definición al hacer referencia a hechos realizados con el objeto de causar daños a bienes de cualquier naturaleza, sea público o privado, incluso el medio ambiente. El artículo 4º del proyecto prevé que los tratados contra el terrorismo se aplican a hechos con dimensión internacional, es decir que, en principio, no será aplicable cuando el delito se haya cometido en un solo Estado (ONU) En: (O'Donell, 2006, pá'g. 177-178).

En el informe del 2004, el Comité Especial de la ONU hizo alusión a dos discrepancias relativas al proyecto de definición: i) distinguir el terrorismo de la lucha de los pueblos contra la ocupación extranjera; ii) incluir el terrorismo de Estado y iii) ligar o desligar la conducta terrorista con el conflicto armado (ONU) En: (O'Donell, 2006, pá'g. 179).

El común de las personas e incluso los medios de comunicación realizan afirmaciones constantes sobre lo que puede calificarse como “acto de terrorismo”, lo que permite suponer que dicha percepción general de su significado implica

necesariamente ejercer violencia o amenazar con hacerlo, cuyo sujeto pasivo es la población civil, trátase de su vida o bienes. No se distingue entre objetivos o blanco previamente identificados o terceras personas. El ataque terrorista deviene en indiscriminado.

El terrorismo es un medio para alcanzar un objetivo político, el cual, en principio, no podría lograrse por medios legales y ordinarios. Los actos terroristas suelen formar parte de una estrategia y los cometen grupos organizados durante un largo periodo de tiempo. Se cometen, en general, contra personas que no tienen influencia directa en los resultados pretendidos ni conexión con éstos, como son las personas civiles corrientes, pero que de una u otra forma ejercen influencia en relación con la finalidad perseguida y que, en su sentir, favorecen su causa o ideología (Gasser, 2002, pág. 215) En: (Valencia Villa, 2013, pág. 551-573).

Uno de los instrumentos a destacar, frente a la definición de terrorismo, es el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, a cuyo tenor el artículo 2.1 establece:

“Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer: (..) b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u

obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.

La resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si bien no define “terrorismo”, requiere a los Estados a la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y, de este modo, prevenir y sancionar los actos que reúnan las siguientes características:

“a) Actos, incluso contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes; y b) Actos cometidos, independientemente de toda justificación por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar, con la intención de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo; y c) Actos que constituyan delitos definidos en las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito”.

Por su parte, en el año 2006, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, señala:

“...A nivel nacional la especificidad de los delitos de terrorismo viene dada por la presencia de tres condiciones acumulativas: i) los medios utilizados, que cabe describir como mortales, o de violencia grave contra miembros de la población en general o sectores de ella, o toma de rehenes; ii) la intención, que consiste en

provocar el miedo entre la población, destruir el orden público u obligar al gobierno o a una organización internacional a hacer algo o dejar de hacerlo; y iii) la finalidad, que es promover un objetivo político o ideológico subyacente. Sólo cuando se cumplan estas tres condiciones se podrá tipificar un acto como delito de terrorismo, en caso contrario, no tendrá suficiente carácter distintivo respecto de un delito común (Naciones Unidas, 2006)”.

Así mismo, en el año 2010, el Relator Especial entiende por terrorismo todo acto o tentativa de acto en que:

“1. El acto: a) Está constituido por toma de rehenes intencionada; o b) Se proponga causar la muerte o lesiones corporales graves a una o más personas o a partes de la población; o c) Entrañe el recurso a la violencia física con efecto mortal o contra una o más personas o partes de la población; y 2. El acto o la tentativa deben ejecutarse con la intención de: a) Provocar un estado de terror entre la población en general o partes de ella; u b) Obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer algo o abstenerse de hacerlo; 3. El acto: a) Debe corresponder a la definición de delito grave contenida en la legislación nacional promulgada con el propósito de ajustarse a los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo o a las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo; o b) Debe contener todos los elementos de delito grave definido por la legislación nacional (Naciones Unidas, 2010)”.

Por último, cabe traer a colación la Convención Interamericana contra el terrorismo del 3 de junio de 2002, la cual, en su artículo 15, señala:

“1. Las medidas adoptadas por los Estados Parte de conformidad con esta Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. 2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. 3. A toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo a la presente Convención se le garantizará un trato justo, incluido el goce de todos los derechos de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y las disposiciones del derecho internacional”.

En las distintas definiciones existe un consenso en la calificación del hecho: el uso indiscriminado de la violencia y sus consecuencias, así como los graves daños materiales o humanos, públicos o privados. Sin embargo, se presentan algunas discrepancias en relación con la autoría y los móviles.

En relación con el derecho internacional humanitario –DIH–, el tema entraña diversos aspectos a tener en cuenta. Primero, conflicto armado y terrorismo son distintos. El terrorismo se puede dar en medio de un conflicto armado o no. Si no se presenta dentro del conflicto y se producen actos terroristas, se debe aplicar el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno de cada Estado. Si existe un conflicto armado no internacional se debe aplicar el DIH, el DIDH y la normatividad interna; incluso si esos actos terroristas se producen fuera de las hostilidades, se sigue aplicando el DIH en lo atinente al conflicto. Segundo,

se debe diferenciar entre hostilidades y actos de terrorismo. Las hostilidades contra quienes participan en operaciones militares son permitidas por el derecho humanitario; empero la misma normatividad prohíbe los actos de terror contra la población civil. Esto significa que las hostilidades no siempre son actos terroristas y, por tanto, no están prohibidos por el derecho humanitario (Valencia Villa, 2013, pág. 551-553). En este orden, la participación directa en las hostilidades que implique actos contra combatientes u objetivos militares no necesariamente es un acto terrorista. De esta manera, no todo acto realizado por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley se puede calificar de terrorista. De ahí que sea fundamental restringir esos actos a aquellos que están específicamente destinados a producir pánico o zozobra entre la población civil.

Tercero, se debe diferenciar entre quienes participan directamente en las hostilidades y los terroristas, entre los combatientes y los terroristas. Se deben distinguir los sujetos que realizan esas acciones. Los combatientes y, en particular quienes participan directamente en las hostilidades y los terroristas, tienen diferentes características. Así, un combatiente o quien participe directamente en las hostilidades puede convertirse en terrorista si su accionar violento de manera sistemática está dirigido a producir pánico entre la población civil. Sin embargo, un acto terrorista no debe calificar al sujeto como terrorista; esta categoría debe reservarse a quien utilice de manera sistemática el terror contra los civiles. Si no hay una práctica permanente o frecuente del uso del terror por parte de quien realice el hecho, no sería adecuado calificar a ese sujeto como terrorista. La realización de actos esporádicos o aislados cometidos por miembros de una parte en conflicto no lo convierte de manera automática en terrorista (pág. 551-553).

Cuarto, procede diferenciar entre la acción y quien la ejecuta. La distinción cobra importancia porque una acción terrorista no necesariamente califica al sujeto como terrorista. Los actores del terrorismo pueden ser estatales o particulares, mientras que la acción terrorista, independientemente del sujeto, siempre es la misma: el uso indiscriminado de la violencia contra civiles. Quinto, los actos de terror pueden ser permitidos contra quienes participan directamente en las hostilidades siempre y cuando no desconozcan los principios del derecho humanitario. Ello significa que el terror es un arma que puede utilizarse en combate contra las fuerzas armadas de la parte adversa. Los límites reconocidos son los principios de distinción y proporcionalidad. Y, sexto, tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales lo que se prohíbe son los actos cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil. (pág. 551-553).

5.2. Propuesta

Considero que el punto de partida para lanzar una propuesta de definición de terrorismo debe ser el proyecto de Convenio General de Terrorismo, elaborado por el Comité Especial de la ONU en el 2005, unido a los componentes previstos en los trece tratados a los que se ha hecho mención, las directrices del relator y conclusiones propias. La siguiente es la propuesta que se formula:

Comete delito en el sentido de presente Convenio quien ilícitamente e intencionalmente y por cualquier medio cause: i. La muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o ii. Daños graves a bienes públicos o privados incluidos lugares de uso público o el medio ambiente; o a bienes de cualquier

naturaleza. Esto, a través de la violencia o amenaza de violencia ejercida de forma indiscriminada, cuyo propósito sea intimidar, aterrorizar o generar zozobra en la población civil, por consideraciones de cualquier índole, con el objeto de obligar a un Estado o una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo. Ello, como parte de una estrategia, la cual se traduce en actos sistemáticos, frecuentes o permanentes que, a su parecer, contribuyen a su causa o ideología.

5.3. Conclusiones

El sujeto pasivo es la población civil. El sujeto activo puede ser cualquier persona. Es un delito intencional cuya finalidad es por esencia política. Los actores del terrorismo pueden ser estatales o particulares, mientras que la acción terrorista, independientemente del sujeto, siempre es la misma: el uso indiscriminado y reiterado de la violencia contra civiles.

El desarrollo del delito de terrorismo a nivel internacional ha sido evidente y aporta al derecho interno en cuanto plantea de forma clara las obligaciones de los Estados en prevenir y reprimir conductas así tipificadas, al tiempo que consagra mecanismo de cooperación. Los intentos por definir el delito de terrorismo a nivel internacional han sido muchos y ponen en evidencia la preocupación de la comunidad internacional.

La intimidación o el terror, junto con el propósito de obtener una respuesta positiva o negativa por parte de un Estado u organización internacional son los elementos indispensables para identificar el delito de terrorismo,

independientemente del bien jurídico que se pretenda proteger y los sujetos activos o perpetradores de los hechos. No obstante, esos acuerdos no necesariamente se han traducido en la existencia de una definición que satisfaga a todas las partes. Se espera un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea General de la ONU y que se concluyan las negociaciones en torno a la necesidad de suscribir un convenio general relativo al terrorismo, en el cual se unifique la materia, necesario en la lucha contra este flagelo.

De conformidad con lo anterior, en definitiva se concluye que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado no atiende los parámetros internacionales que han definido el delito de terrorismo. Tampoco se acerca a los intentos de definición. Ello se establece en razón de que se califican los hechos como “terroristas” cuando están dirigidos contra el Estado o una personalidad que lo representa. En cuanto a la finalidad, en la jurisprudencia solo se hace una referencia constante a la causación de “terror”, sin tener en cuenta el contexto de la acción como parte integrante del elemento teleológico, esto es, no se analiza si los actos pretenden forzar al Estado a hacer o no hacer, tampoco que el propósito esté dirigido a fortalecer la causa o ideologías del grupo o sujeto perpetrador de los hechos. En relación con el sujeto activo, inicialmente la jurisprudencia calificó los hechos como “terroristas” cuando los actos eran protagonizados por grupos armados al margen de la ley, identificados como FARC-EP o ELN.

En este orden, lo único que pareciera acercarse a los parámetros brindados por los instrumentos internacionales es lo atinente al sujeto activo, es decir, la jurisprudencia ha evolucionado en el sentido de aceptar que un “acto de

terrorismo” puede provenir de cualquier persona o grupo, identificado o no. Como se observa en las definiciones y en los intentos, no interesa el daño o la tentativa de la lesión; el bien jurídico tutelado o quien ejerza la violencia o amenaza. Lo que importa en realidad es que se trate de un hecho indiscriminado, cuyo propósito sea intimidar, aterrorizar o generar zozobra en la población civil, por consideraciones de cualquier índole, con el objeto de obligar a un Estado o una organización internacional a hacer o dejar de hacer. Ello, como parte de una estrategia, la cual se traduce en actos sistemáticos, frecuentes o permanentes que, a su parecer, contribuyen a su causa o ideología. Aspectos estos que no han sido tenidos en cuenta por la jurisprudencia y da lugar a proponer el presente trabajo de investigación.

Conclusiones Finales

No existe un consenso sobre lo que debe ser entendido como “terrorismo”. La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado utiliza la expresión “terrorista” o sus distintas acepciones de forma confusa, poco clara e imprecisa. No obstante, se rescatan algunos pronunciamientos en los que, a partir del año 2010 y con fundamento en estándares internacionales, aunque soportados en instrumentos que no son idóneos en la materia, la labor judicial ha realizado intentos y llamados de atención sobre la indefinición.

Es de anotar que, si bien la autoría de los hechos ha sido una constante para calificarlos como “terroristas”, las posiciones han evolucionado en el sentido de que ya no interesa quien los ejecutó, pero sí un nivel de violencia que parece ser indiscriminada. Interesa más el tipo de violencia que el autor. Los sujetos activos simplemente son catalogados como terceros ajenos al Estado. Por regla general en la jurisprudencia se utilizaron los calificativos “terrorismo” y “terrorista” porque así se hizo en las pruebas del proceso. Esto, sin detenerse en su incidencia frente al análisis de los hechos, tampoco adentrándose en los alcances sobre su uso. Para la Sección Tercera muchas situaciones y contextos equivalen a estas expresiones, sin profundizar sobre el porqué.

Una revisión del material seleccionado evidencia, además, la falta de uniformidad y consistencia en el análisis de los casos, por parte de tres

subsecciones que integran la Sección Tercera, frente a situaciones similares de crisis de violencia, social, política y económica imperantes en distintas regiones del país. Se observa que la posición de la Sección Tercera, para calificar los hechos como “actos de terrorismo”, no se basa únicamente en un solo factor de atribución. Tiene en cuenta para la calificación de los actos como “terroristas” i) el sujeto activo de la acción; ii) los medios utilizados, iii) las amenazas previas, iv) el sujeto pasivo o los objetivos militares y v) la afectación a la población civil. Es así como en el análisis concurren varios factores para realizar la calificación. La jurisprudencia también ha ampliado su visión y la atribución de los hechos que ha calificado como “terroristas” y se ha extendido a la criminalidad organizada, a la delincuencia común e incluso a terceros no identificados.

Con el desarrollo normativo en materia constitucional, el análisis de la responsabilidad del Estado también ha evolucionado. El estudio de los casos sometidos a consideración de la Sección pasó de centrarse en la actuación de la administración pública a la posición vulnerable de la víctima, los daños causados, la reparación integral de los mismos y la posición de garante de un Estado solidario. No obstante, se observa que algunos parámetros sí son atendidos, ya sea de manera expresa o en contexto con el análisis. Esto ocurre en el caso de los sujetos pasivos atendiendo a los objetivos militares o estatales y la afectación de la población civil; la finalidad política por esencia y el terror como medio y fin. La finalidad común es causar un terror generalizado, más allá de la víctima caracterizada como objetivo; sembrar pánico en la población y desconcierto social. Así mismo, desestabilizar el orden público, la seguridad y la tranquilidad públicas.

Los instrumentos internacionales han dejado en claro que la intimidación o el terror, junto con el propósito de obtener una respuesta positiva o negativa por parte de un Estado u organización internacional son los elementos indispensables para identificar el delito de terrorismo, independientemente del bien jurídico que se pretenda proteger y los sujetos activos o perpetradores de los hechos.

Ahora, en cuanto a los parámetros utilizados por la jurisprudencia, es de anotar que, en cuanto a la finalidad de los actos que han sido calificados como “terroristas”, la Sección Tercera hace una referencia constante a la expresión “terror”, sin tener en cuenta el contexto de la acción como parte integrante del elemento teleológico, esto es, no se analiza si los actos pretenden forzar al Estado a hacer o no hacer determinada cosa, tampoco que el propósito esté dirigido a fortalecer la causa o ideologías del grupo o sujeto perpetrador de los hechos. Sin embargo, en lo atinente al sujeto activo, la jurisprudencia ha evolucionado en el sentido de aceptar que un “acto de terrorismo” puede provenir de cualquier persona o grupo, identificado o no.

Como se observa en las definiciones de “terrorismo” de los instrumentos internacionales, no interesa el daño o la tentativa de la lesión; el bien jurídico tutelado o quien ejerza la violencia o amenaza. Lo que importa en realidad es que se trate de un hecho indiscriminado, cuyo propósito sea intimidar, aterrorizar o generar zozobra en la población civil, por consideraciones de cualquier índole, con el objeto de obligar a un Estado o una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo. Ello, como parte de una estrategia, la cual se traduce en actos sistemáticos o frecuentes que, a su parecer, contribuyen a su causa o ideología.

Se espera un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea General de la ONU y que se suscriba un convenio general relativo al terrorismo, en el cual se unifique la materia, necesario en la lucha contra este flagelo. Los instrumentos internacionales se constituyen en un instrumento de lucha contra el terrorismo, lo que obliga a tenerlos en cuenta en el análisis de los casos que conoce la Sección Tercera del Consejo de Estado. Razón por la cual se propone el presente trabajo de investigación, con miras a brindar una herramienta de trabajo al operador judicial, indispensable en el estudio de los procesos en los que se ventila la responsabilidad extracontractual del Estado por “actos de terrorismo”. Esto, con miras a que se realice una calificación debidamente justificada y acorde con los estándares internacionales.

Referencias Bibliográficas

Asúa Batarrita, Adela, *Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad*", en Echano Basaldúa, J.I. (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de José María Lidón*, Universidad de Deusto, Bolbao, 2002.

Camargo, Pedro Pablo, *Manual de Derechos Humanos*, Leyer Editores, Cuarta Edición, Bogotá, 2012.

Cancio Meliá, M. (s.f.).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre terrorismo y derechos humanos, 22 de octubre de 2002, OEA/Ser.L/V/II.116.

Comité contra el Terrorismo –CTC . (s.f.). Obtenido de <http://untreaty.un.org/english/terrorism>.

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Comentarios del Protocolo de 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3*, 22 de enero de 2009.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (10 de agosto de 2000) Sentencia Exp. radicado nº 11585 [M.P. Alier E. Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (10 de septiembre de 2014) Sentencia Exp. radicado nº 32241 [M.P. Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (11 de diciembre de 2003) Sentencia Exp. radicado nº 12916 y 13627 [M.P. Ricardo Hoyos Duque].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (11 de noviembre de 2015) Sentencia Exp. radicado nº 29274-29758 [M.P. Ramiro Pazos Guerrero].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (12 de agosto de 2013) Sentencia Exp. radicado nº. 26026 [M.P. Olga Valle De de la Hoz].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (12 de diciembre de 2014) Sentencia Exp. radicado nº 29715 [M.P. Stella Conto Díaz del Castillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (12 de octubre de 2011) Sentencia Exp. radicado nº. 21280 [M.P. Stella Conto Díaz del Castillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (13 de febrero de 2013) Sentencia Exp. radicado nº 25310 [M.P. Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (14 de agosto de 1997) Sentencia Exp. radicado nº 1997-10235 [M.P. Ricardo Hoyos Duque].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (15 de agosto de 2007) Sentencia Exp. radicado nº 2003-00385 (AG) [M.P. Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (15 de febrero de 2012) Sentencia Exp. radicado nº 22160 [M.P. Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (15 de marzo de 2001) Sentencia Exp. radicado nº 11222 [M.P. Alier E. Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (16 de junio de 1995) Sentencia Exp. radicado nº 9392, [M.P. n/a].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (16 de noviembre de 1995) Sentencia Exp. radicado nº. 10309 [M.P. Delio Gómez Leiva].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (17 de abril de 1997) Sentencia Exp. radicado nº 9889 [M.P. Carlos Betancur Jaramillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (18 de abril de 1996) Sentencia Exp. radicado nº 10230 [M.P. Carlos Betancur Jaramillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (18 de marzo de 2010) Sentencia Exp. radicado nº 15591 [M.P. Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (19 de abril de 2001) Sentencia Exp. radicado nº 12178 [M.P. María Elena Giraldo Gómez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (19 de octubre de 2007) Sentencia Exp. radicado nº 29273 [M.P. Enrique Gil Botero, Sala Plena de la Sección].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (1º de abril de 1997) Sentencia Exp. radicado nº 10138 [M.P. Ricardo Hoyos Duque].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (1º de febrero de 2016) Sentencia Exp. radicado nº 48842 [M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (1º de marzo de 1997) Sentencia Exp. radicado nº 1997-11366 [M.P. Daniel Suárez Hernández].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (20 de marzo de 2013) Sentencia Exp. radicado nº 22491 [M.P. Jaime Orlando Santofimio, Subsección C].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (20 de septiembre de 2001) Sentencia Exp. radicado nº 13553 [M.P. Alier E. Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (21 de febrero de 2002) Sentencia Exp. radicado nº 13661 [M.P. Ricardo Hoyos Duque].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (21 de febrero de 2011) Sentencia Exp. radicado nº 31093 [M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (21 de junio de 2007) Sentencia Exp. radicado nº. 25627 [M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (21 de marzo de 2012) Sentencia Exp. radicado nº 21473 [M.P. Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (22 de febrero de 2001) Sentencia Exp. radicado nº. 11887 [M.P. Germán Rodríguez Villamizar].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (23 de octubre de 2003) Sentencia Exp. radicado nº 14211 [M.P. Ramiro Saavedra Becerra].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (23 de septiembre de 2015) Sentencia Exp. radicado nº 33004 [M.P. Hernán Andrade Rincón (e)].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (25 de julio de 2011) Sentencia Exp. radicado nº 19434 [M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (25 de octubre de 1991) Sentencia Exp. radicado nº 6680 [M.P. Carlos Betancur Jaramillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (26 de enero de 2006) Sentencia Exp. radicado nº AG 00213-01 [M.P. Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (26 de junio de 2014) Sentencia Exp. radicado nº 26161 [M.P. Ramiro Pazos Guerrero].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (26 de junio de 2014) Sentencia Exp. radicado nº 21630 [M.P. Danilo Rojas Betancourth, Subsección B].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (26 de junio de 2015) Sentencia Exp. radicado nº 34688 [M.P. Ramiro Pazos Guerrero].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de abril de 2016) Sentencia Exp. radicado nº. 34545 [M.P. Hernán Andrade Rincón].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de enero de 2000) Sentencia Exp. radicado nº 8490 [M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de febrero de 2013) Sentencia Exp. radicado nº 21541 [M.P. Olga Mélida Valle de De La Hoz, Subsección C].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de julio de 2000) Sentencia Exp. radicado nº. 12104 [M.P. Germán Rodríguez Villamizar].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (27 de noviembre de 2002) Sentencia Exp. radicado nº 13774 [M.P. María Elena Giraldo Gómez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (28 de febrero de 2013) Sentencia Exp. radicado nº 26428 [M.P. Stella Conto Díaz del Castillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (28 de junio de 2006) Sentencia Exp. radicado nº 16630 [M.P. Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (28 de noviembre de 2002) Sentencia Exp. radicado nº 12318 [M.P. Alier E. Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (28 septiembre de 2011) Sentencia Exp. radicado nº 20571 [M.P. Danilo Rojas Betancourth].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (29 de octubre de 2012) Sentencia Exp. radicado nº 18472 [M.P. Danilo Rojas Betancourth].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (3 de mayo de 2013) Sentencia Exp. radicado nº 32274 [M.P. Danilo Rojas Betancourth].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (30 de enero de 2012) Sentencia Exp. radicado nº 20786 [M.P. Stella Conto Díaz del Castillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (31 de octubre de 2001) Sentencia Exp. radicado nº. 12951-12051 [M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (4 de diciembre de 2006) Sentencia Exp. radicado nº 15571 [M.P. Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (4 de septiembre de 1997) Sentencia Exp. radicado nº 10140 [M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (5 de diciembre de 2006) Sentencia Exp. radicado nº 28459 [M.P. Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (6 de junio de 2007) Sentencia Exp. radicado nº 16460 [M.P. Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (6 de junio de 2013) Sentencia Exp. radicado nº. 26011 [M.P. Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (6 de octubre de 1995) Sentencia Exp. radicado nº 9587 [M.P. Carlos Betancur Jaramillo].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (7 de julio de 2011) Sentencia Exp. radicado nº 20835 [M.P. Enrique Gil Botero].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (8 de agosto de 2012) Sentencia Exp. radicado nº 24660 [M.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (8 de junio de 2011) Sentencia Exp. radicado nº 19584 [M.P. Gladys Agudelo Ordóñez].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (9 de abril de 2014) Sentencia Exp. radicado nº 28759 [M.P. Olga Mélida Valle de De La Hoz].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (9 de febrero de 1995) Sentencia Exp. radicado nº 9550 [M.P. Julio Cesar Uribe Acosta].

Correa Flórez, María Camila, *Adecuación social, rol y riesgo permitido: a la búsqueda de un contenido conceptual para las acciones neutrales*, en Posada Maya, R. (coord.), *Discriminación y jurisdicción universal*, Biblioteca Jurídica Uniandina, ed. Uniandes, Bogotá, 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-038. (9 de Febrero de 1995). M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (15 de Septiembre de 2005). Caso de la masacre de Mapiripán vs. Colombia.

Enciclopedia jurídica Omeba. (1968). Tomo XXVI. Buenos Aires, Argentina: Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L.

Fakhouri Gómez, Yamila, *¿Qué es el terrorismo?, un intento de ponerle sábana al fantasma*, Bogotá, Universidad de los Andes, Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2014.

Gasser, Hans-Peter, “*Actos de terror, terrorismo y derecho internacional humanitario*”, Revista Internacional de la Cruz Roja, No. 163, Ginebra, septiembre de 2002.

Giraldo Ramírez, Jorge, *Guerra civil posmoderna*, Siglo del Hombre Editores, Fondo Editorial Universidad Eafit, Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia, 2009.

Gran Diccionario Enciclopédico. (1978). Tomo XI. 8ª edición. Barcelona, España: Plaza & Janés Editores.

Higgins, R. (1997). The General International Law of Terrorism”. Higgins, R./Flory, M. (eds). Terrorism and International Law.

Jurisprudencia básica del Consejo de Estado desde 1916, referente a las “Graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”, Segundo Centenario 1817-2017, Sección Tercera, Imprenta

Nacional de Colombia, Primera Edición, Bogotá, 2016. Página institucional relatoría del Consejo de Estado.

Llobet Angli. (s.f.).

Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, E/CN.4/2005/103, 7 de febrero de 2005.

Naciones Unidas, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, 16 de agosto de 2006, A/61/267.

Naciones Unidas, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, 22 de diciembre de 2010, A/HRC/16/51.

Naciones Unidas, Informe del Secretario General. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, A/59/565, diciembre 2 de 2004.

Naciones Unidas, Terrorismo y Derechos Humanos. Informe preliminar preparado por la Sra. Kalliopi K. Kuofa, Relatora Especial, de 7 de junio de 1999 (E/CN.4/Sub.2/1999/29).

Naciones Unidas, Terrorismo y Derechos Humanos. Informe sobre la marcha de los trabajos preparado por la Sra. Kalliopi K. Koupa, Relatora Especial (E/CN.4/Sub/2001/31).

O'Donnell, Daniel, *Los derechos humanos, el terrorismo y la organización de las Naciones Unidas: el derecho internacional penal relativo al terrorismo y los derechos humanos*, en Revista Iberoamericana de Derechos Humanos, No. 1 y 2, Editorial Porrúa México, Universidad Iberoamericana, Unión Europea, México, 2006.

Octavo periodo de sesiones del 28 de junio a 2 de julio de 2004. (28 - 2 de Junio - Julio de 2004).

ONU. (s.f.). Medidas para eliminar el terrorismo internacional (A/59/894).

Pignatelli, Fernando y Meca, *El terrorismo como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, en Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, No. 133, "Lucha contra el terrorismo y derecho internacional", Madrid, 2006.

Posada Maya, Ricardo, *"Aproximación al concepto jurídico político"*, en Posada Maya, R. (dir.), *Delito político, terrorismo y temas de derecho penal*, Uniandes, Bogotá, 2010.

Resolución 51/210 de la AGONU. (16 de Enero de 1997).

Saumeth Cadavid, E. (s.f.). La Historia de la Guerrilla en Colombia. Universidad Federal de Juiz de Fora. Obtenido de ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf.

Vacas Fernández, Félix, *El terrorismo como crimen internacional. Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

Valencia Villa, Alejandro, *Derecho Internacional Humanitario, Conceptos básicos: infracciones en el conflicto armado colombiano*, segunda edición, Bogotá, 2013.

Velásquez Rivera, E. D. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. Historia 26 (1). São Paulo. doi:ISSN 1980-4369.

Verdad y memoria. (4 de Julio de 2017). Obtenido de <http://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/masacres-un-capitulo-indispensable-en-la-memoria-historica-del-pais>

www.colombia.com/colombiainfo/nuestrahistoria/narcotrafico.asp. (s.f.).

www.eltiempo.com/archivo/documento. (s.f.).

www.semana.com/nacion/articulo/la-nueva-mafia-colombiana. (s.f.).