

Informe defensorial sobre la política de atención a víctimas de actos de terrorismo





Informe defensorial sobre la política de atención a víctimas de actos de terrorismo

Contenido

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA

Defensor del Pueblo

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN

Vicedefensor del Pueblo

JUAN MANUEL QUIÑONES PINZÓN

Secretario General

JESÚS LEONARDO SALAZAR SÁNCHEZ

Secretario Privado

JOSÉ MARÍA BALCÁZAR CASTILLO

Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado

PAULA ROBLEDO SILVA

Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales

ALFREDO VARGAS ABAD

Director Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Coordinación y edición general

Jorge Enrique Calero Chacón

Vicedefensor del Pueblo

Autores:

Fernando Estrada Ramírez, Jaime Luis Sarmiento Rodríguez, Xiomara Ramos Vásquez, Audrey Karina Mena Mosquera, Gustavo Eduardo González.

Corrección de estilo

Sonia Patricia Villalba Orjuela

Diseño y diagramación

Leonardo Parra Puentes

Fotos

Archivo Defensoría del Pueblo

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

2020

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Defensoría del Pueblo de Colombia

Cra. 9 No. 16-21

Apartado Aéreo 24299 – Bogotá, D. C.

Código Postal 110231

Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co

Twitter: @defensoriaCol

Bogotá, D. C., 2020

Presentación..... 13

Introducción..... 15

Objetivos de la investigación..... 19

Objetivo general..... 19

Objetivos específicos..... 19

Metodología..... 21

1. Reflexiones acerca del debate sobre terrorismo a nivel internacional 23

1.1. La lucha mundial contra el terrorismo: entre el consenso y la ambigüedad 23

1.2. El enfoque garantista en la lucha contra el terrorismo..... 28

1.3. Marco normativo internacional de la lucha contra el terrorismo..... 30

1.4. El marco internacional de la atención a víctimas del terrorismo..... 32

1.4.1. Buenas prácticas de atención de víctimas de terrorismo en el contexto internacional. La experiencia de España y Alemania 35

1.4.1.1. España 36

1.4.1.2. Alemania..... 44

2. El terrorismo en Colombia..... 49

2.1. El terrorismo en el contexto del conflicto armado interno..... 50

2.2. Nuevas expresiones: el terrorismo como expresión de la delincuencia y el crimen organizado..... 56

2.3. Aspectos conceptuales y normativos de la lucha contra el terrorismo en el contexto del conflicto armado interno..... 63

2.3.1. Aspectos conceptuales.....63

2.3.2. Aspectos normativos.....66

2.3.3. Marco normativo de la atención a las víctimas del terrorismo en el contexto del conflicto armado interno.....69

2.3.3.1. Atención a víctimas de atentados terroristas en el marco de la Ley 1448 de 2011.....71

2.3.3.2. Ruta de atención a miembros de la Fuerza Pública y Policía Nacional –PONAL.....74

2.3.3.3. Ruta de atención a víctimas de atentados terroristas por fuera del contexto del conflicto armado (Ruta de reivindicación de derechos a partir de las Subcuenta Fosyga

(hoy ADRES) - Decreto 056 de 2015).....77

2.3.3.4. Ruta para el reclamo de la indemnización a partir de la póliza de terrorismo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.....	81
3. Aplicación del Decreto 056 de 2015: visitas <i>in situ</i> de la Defensoría del Pueblo.....	85
3.1. Subregión del Catatumbo, Norte de Santander (23 al 26 de julio de 2018).....	85
3.2. Municipio de Santander de Quilichao, Cauca.	
Acto terrorista en la Ferretería La Sexta (21 de mayo de 2018).....	87
3.3. Barrio Nuevo Armenia, Quindío. Acto terrorista del 4 de mayo de 2018.....	90
3.4. Actos terroristas en el Distrito de Barranquilla, Atlántico.....	91
3.5. San José del Guaviare, departamento de Guaviare.....	93
3.6. Municipio de Quibdó, Chocó	94
3.7. Distrito de Buenaventura, Valle del Cauca.....	96
3.8. Municipio de Florencia, Caquetá.....	98
3.9. Municipio de Tumaco, Nariño	102
3.10. Bogotá Distrito Capital.....	105
Conclusiones.....	111
Recomendaciones.....	117
Notas finales.....	123

Tablas

Tabla 1. Departamentos priorizados - Trabajo de campo 2018.....	22
Tabla 2. Resoluciones recientes de la OEA y la ONU sobre la lucha contra el terrorismo.....	31
Tabla 3. Instrumentos internacionales de prevención y lucha contra el terrorismo ratificados por Colombia.....	31
Tabla 4. Normograma en España.....	37
Tabla 5. Derechos y prestaciones de víctimas de atentados terroristas en España.....	39
Tabla 6. Abono del Estado por la responsabilidad civil fijada en sentencia.....	42
Tabla 7. Ayudas extraordinarias a las víctimas del terrorismo.....	42
Tabla 8. Normas que describen las rutas de prevención y la lucha y atención a las víctimas de actos terroristas.....	66
Tabla 9. Ruta para la atención inmediata en actos terroristas (Ley 1448 de 2011).....	72
Tabla 10. Responsabilidades de la Policía Nacional en razón de atentados terroristas.....	76
Tabla 11. Procedimiento para exenciones tributarias en los actos terroristas ocurridos en Bogotá D. C.....	82

Gráfico

- Gráfica 1.** Número de atentados terroristas en Colombia entre 2009 y junio de 2019..... 57
- Gráfica 2.** Número de víctimas (homicidios) de atentados terroristas en Colombia entre 2009 y junio de 2019..... 58
- Gráfica 3.** Atentados terroristas. Principales departamentos afectados (2009-2019)..... 59
- Gráfica 4.** Número de atentados terroristas a infraestructura crítica (2009-jun 2019)..... 60
- Gráfica 5.** Arma o medio utilizado en atentados terroristas en Colombia (2009-2019)..... 60

Ilustraciones

- Ilustración 1.** Índice global de terrorismo 2017..... 50
- Ilustración 2.** Proceso de indemnización por incapacidad permanente. Decreto 056 de 2015..... 79
- Ilustración 3.** Proceso de indemnización por muerte y gastos funerarios. Decreto 056 de 2015..... 80

Informe defensorial sobre la política de atención a víctimas de actos de terrorismo



Imagen tomada por la Defensoría del Pueblo en Santander de Quilichao.

Julio de 2020

Siglas

ADRES:	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia
AGC:	Autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Clan del Golfo)
AHI:	Ayuda humanitaria inmediata.
CTI:	Cuerpo Técnico de Investigación
DD. HH.:	Derechos humanos
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
ECAT:	Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
EPL:	Ejército Popular de Liberación
EPS:	Empresa Promotora de Salud
ESE:	Empresa Social del Estado
ETCR:	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FARC-EP:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FOSYGA:	Fondo de Solidaridad y Garantías
FURCEN:	Formulario único de certificación para el censo de víctimas - Eventos Terroristas o Catastróficos
FURPEN:	Formulario único de reclamación por accidentes de tránsito y eventos catastróficos (eventos terroristas, catástrofes naturales y otros eventos aprobados por el MSPS) de personas naturales
FURTRAN:	Formulario único de reclamación de gastos de transporte y movilización de víctimas
GED:	Goce efectivo de derechos
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IPS:	Institución Prestadora de Salud
MAP:	Minas antipersonal
MUSE:	Munición sin explotar
OEA:	Organización de los Estados Americanos
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PC:	Planes de contingencia
PMU:	Puesto de Mando Unificado
PNIS:	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PONAL:	Policía Nacional de Colombia
RNI:	Red Nacional de Información
RUV:	Registro Único de Víctimas
SAT:	Sistema de Alertas Tempranas
SMDLV:	Salario mínimo diario legal vigente
UARIV:	Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas

Presentación

La Defensoría del Pueblo, en desarrollo de sus competencias constitucionales, especialmente, la de velar por la defensa y promoción de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional humanitario, viene estudiando con detenimiento el escenario surgido con posterioridad al *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Especialmente, ha analizado las nuevas dinámicas de violencia que vienen experimentándose en distintas regiones, protagonizadas por agrupaciones del crimen organizado y caracterizadas, en muchos casos, por actos de terror que atentan contra los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de poblaciones vulnerables. Se trata, además, de comportamientos que, en buena medida, replican prácticas recurrentes de las estructuras armadas que históricamente han intervenido en el conflicto armado.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo ha venido observando la necesidad de que las autoridades brinden acompañamiento y atención a las víctimas de los actos terroristas que acontecen por fuera del marco del conflicto armado interno. Lo anterior no solo demanda el diseño de un nuevo dispositivo institucional que prevenga la violencia y los atentados contra los derechos a la vida y las libertades, sino que, además, cuando se materialice un acto de terror contra una población o comunidad, perpetrado por una organización o estructura criminal, las autoridades dispongan de las capacidades, personal y recursos suficientes que les permita activar rutas y protocolos de actuación en materia de atención inmediata y de urgencias, salud física y psicológica, ayuda humanitaria, reparación y restablecimiento de derechos, especialmente en el nivel territorial.

La Defensoría del Pueblo ha desarrollado la presente investigación con el fin de despertar la conciencia y llamar la atención de las autoridades sobre los enormes retos que se avizoran con esta problemática en ascenso en distintas regiones y el compromiso de reparación integral y efectiva que les corresponde asumir frente a las víctimas de eventos terroristas ocurridos por fuera del conflicto armado. En tal sentido, se analiza la política de atención a víctimas de actos terroristas cuya ocurrencia no es posible vincular a los actores y a las

dinámicas del conflicto armado interno. Se valora su funcionamiento en aspectos como las rutas y responsables de la prevención, atención y reparación. Este informe concluye con una serie de recomendaciones relacionadas con el marco de competencias de las autoridades responsables.

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo de Colombia

Introducción

Como es conocido, Colombia se ha configurado históricamente como un país con profundos conflictos sociales, enmarcados en distintos períodos de violencia política. A partir de la década de 1980, el conflicto armado y la violencia sociopolítica en nuestro país tomaron un nuevo matiz, caracterizado por el ascenso del narcotráfico como motor de la financiación de tres expresiones de violencia entrelazadas: por un lado, el desdoblamiento e incremento del poder de las guerrillas que alentaban la toma del poder político a través del uso de las armas; por otro lado, la expansión de los llamados carteles del narcotráfico, que a su vez también permearon la arquitectura institucional en todos los niveles (local, regional y nacional), y, por último, el crecimiento y consolidación de organizaciones paramilitares que, con su poder corruptor y de constreñimiento, infundieron terror en la sociedad civil y entraron a desestabilizar la frágil institucionalidad democrática regional.

Estos tres fenómenos en ascenso, que comenzaron a evidenciar prácticas de violencia hasta el momento desconocidas en las dinámicas del conflicto y la violencia vivida en el país, tenían como signo distintivo el ejercicio del terror contra la población: los atentados con carros bomba, la instalación de explosivos en aeronaves de pasajeros, el lanzamiento o instalación de paquetes bomba contra inmuebles particulares e instituciones del Estado, los ataques contra infraestructura eléctrica y de hidrocarburos, los cilindros bomba, los tatuco, las armas trampa, las minas antipersonal y otra serie de métodos y artefactos con efectos indiscriminados sobre la población y los bienes civiles. Todo ello obligó a las autoridades a formular nuevos marcos normativos y políticos para atender las numerosas víctimas y los cuantiosos daños dejados por esta oleada de atentados, así como a coordinar y consolidar esfuerzos para confrontar, limitar y superar estos nuevos factores de violencia.

Al respecto, puede observarse un extenso recorrido legal e institucional que arranca a mediados de los años 80 del siglo pasado y que llega hasta la actualidad. Este corpus normativo se consolida y amplía con la expedición y reglamentación de la Ley 1448 de 2011, promulgada para la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado¹.

Puede decirse que la política para prevenir y atender los atentados terroristas en el contexto del conflicto armado se encuentra distribuida entre los marcos normativos que orientan

la actuación punitiva y de fortalecimiento de los organismos de investigación y persecución al delito y la legislación y reglamentación dictada para la prevención, atención y reparación a las víctimas. Todo ello complementado con copiosa jurisprudencia de las altas cortes de justicia.

A pesar de los importantes avances reseñados para responder al fenómeno del terrorismo dentro del marco del conflicto armado, concomitante y posterior a la firma del Acuerdo Final con el extinto grupo guerrillero las FARC-EP, Colombia está experimentando nuevas dinámicas de violencia donde ha venido ganando un peso importante la criminalidad organizada, cuyas estructuras han terminado por replicar y amplificar prácticas de terror habitualmente utilizadas por los actores armados que intervienen en la confrontación interna. Esos eventos, que pueden calificarse como actos de terrorismo o que resultan compatibles con este delito tipificado en el Código Penal² y que no logran identificarse y encuadrarse como eventos relacionados con el conflicto armado y la violencia sociopolítica, han venido en constante aumento en los últimos años.

Lo anterior ha llevado a que se registren numerosas víctimas de hechos, frente a los cuales no es posible deducir, al menos en un primer momento, que el factor desencadenante tenga relación directa o sea autoría de organizaciones ligadas al conflicto armado, sino más bien, con estructuras, grupos y bandas de la delincuencia y el crimen organizado que ejeran el terror contra personas, grupos sociales y poblaciones, en el marco de las dinámicas y economías criminales. En consecuencia, no es posible discernir un móvil o propósito de tipo político o ideológico en estas acciones violentas.

Cuando se trata de la atención a las víctimas de estos eventos, en cuyo caso no es posible vincular con los actores y las dinámicas de la confrontación armada interna, se observan debilidades normativas y de política. Esta situación se complementa con el desconocimiento y la confusión que expresan algunas autoridades alrededor de las rutas y de los responsables de su prevención, atención y reparación.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo adelantó esta investigación, con el apoyo técnico de la Vicedefensoría, para analizar la política de atención a víctimas de actos terroristas cuya ocurrencia no es posible vincular con los actores y dinámicas de la confrontación armada interna. Para llegar a este objetivo, el presente documento se ha estructurado en cuatro capítulos.

El primer capítulo realiza un análisis acerca del debate internacional en materia de lucha global contra del terrorismo, así como de los avances relacionados con la construcción de un instrumento internacional para la penalización, prevención y protección a víctimas de actos terroristas. En el segundo capítulo, se realiza una valoración del tratamiento conceptual y normativo que en Colombia se le ha dado al terrorismo. En este sentido, se analizan las rutas dispuestas a nivel interno y los desafíos que se presentan por la falta de claridad de la actuación del Estado frente a las medidas de prevención y atención a las víctimas. En el tercer capítulo se describen los hallazgos encontrados en las visitas *in situ*, en donde se revisaron los avances en el funcionamiento y efectividad de los programas y políticas implementados por las instituciones competentes en el nivel nacional y territorial, para atender las distintas afectaciones registradas, en particular, en el marco del Decreto 056 de 2015.

En el cuarto y último capítulo, la Defensoría del Pueblo hace una serie de recomendaciones a las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, en las que se les formulan llamados precisos para que se implementen y actualicen los programas, herramientas y mecanismos pertinentes, así como la definición de acciones prioritarias y recursos para la atención a las víctimas. Todo ello, en aras de que este sector de la población no continúe invisibilizado en el panorama de la violencia y la crisis humanitaria y, por el contrario, el Estado le brinde condiciones para reconstruir y rehacer su vida y dignidad, en igualdad de condiciones a otras poblaciones afectadas por la violencia.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

El objetivo general de este trabajo consiste en analizar la política de atención a víctimas de actos terroristas cuya ocurrencia no es posible vincular a los actores y a las dinámicas del conflicto armado interno. Se realiza, además, una valoración de su funcionamiento en aspectos como las rutas y los responsables de la prevención, atención y reparación, que permitan formular recomendaciones pertinentes a las autoridades.

Objetivos específicos

1. Describir los marcos normativos e institucionales que existen para la atención de las víctimas de actos terroristas en el marco del conflicto y por fuera de este.
2. Analizar, a través del estudio de casos regionales, la respuesta institucional y la atención prestada a las víctimas de actos terroristas por fuera del contexto del conflicto armado, en el marco de la implementación del Decreto 056 de 2015.
3. Formular recomendaciones a las autoridades del orden nacional y territorial, dirigidas a implementar y actualizar los programas, herramientas y mecanismos pertinentes, así como la definición de acciones prioritarias y recursos para la atención de las víctimas de actos terroristas por fuera del contexto del conflicto armado.

Metodología

Para desarrollar este trabajo se tuvieron en cuenta las siguientes herramientas metodológicas:

- Para la elaboración de los capítulos introductorios, relacionados con el análisis jurídico y de políticas nacionales e internacionales, se partió de la consulta de fuentes secundarias o documentales, lo que arrojó varias conclusiones sobre la normativa y los marcos aplicables a este fenómeno.
- Para seleccionar las zonas a visitar, se partió de estadísticas que reflejaran picos o curvas de violencia en determinados territorios, sumado a otras variables clave³. A partir ello, se determinó la priorización o focalización de las subregiones.
- Para las visitas de campo, se construyeron diagnósticos a partir de los estudios y análisis existentes en la Defensoría del Pueblo, lo que permitió contar con una línea base que facilitó una comprensión anticipada de los territorios objeto de estudio, la cual se complementó con el trabajo de campo posterior.
- En el trabajo de campo se desarrollaron entrevistas y observaciones *in situ*, para lo cual se elaboraron instrumentos de recolección de información que fue sistematizada posteriormente. Esto permitió formular análisis y aproximaciones cualitativas de las situaciones encontradas.

Se consultaron datos y fuentes de distinta naturaleza, dentro de las que destacan las siguientes:

- Se realizó una revisión literaria para comprender los antecedentes y el comportamiento histórico del fenómeno del terrorismo.
- Se consultaron fuentes oficiales nacionales e internacionales sobre programas y rutas de atención a víctimas de terrorismo.
- Mediante requerimientos dirigidos a instituciones del Estado del nivel nacional y territorial, se solicitó información sobre la atención a víctimas de actos terroristas, resaltando la ruta establecida en el Decreto 056 de 2015.

Los territorios priorizados para el trabajo de campo fueron:

Tabla 1. Departamentos priorizados - Trabajo de campo 2018

Caso	Problemática
Cauca	Santander de Quilichao
Guaviare	San José del Guaviare
Chocó	Quibdó
Nariño	Tumaco
Caquetá	San Vicente del Caguán
Norte de Santander	Hacarí, Teorama y Ocaña (Región del Catatumbo)
Distrito Capital	Bogotá
Atlántico	Barranquilla y Soledad
Valle del Cauca	Cali y Buenaventura
Quindío	Armenia

Como producto de la investigación fue posible hacer un análisis de la respuesta institucional en cada municipio. El trabajo de campo facilitó la observación de las interacciones sociales complejas atravesadas por distintas subjetividades, lo que llevó a evaluar la capacidad institucional para responder a esta problemática, así como a valorar la manera en que se está desarrollando la gestión administrativa en materia de prevención y diagnóstico en distintos territorios.

Fue de gran importancia la información documental y estadística con que cuenta la Defensoría del Pueblo, la cual es verificable, basada en evidencia, recolectada y analizada con estándares metodológicos. Todo ello permitió identificar diversos patrones en la atención de víctimas de actos terroristas por fuera del contexto del conflicto armado en Colombia.

Este trabajo de recolección y compilación de la información y la metodología aplicada hizo énfasis en espacios de interlocución con las autoridades locales, las comunidades afectadas, investigación, documentación de casos y observación *in situ*.

1. Reflexiones acerca del debate sobre terrorismo a nivel internacional

Este primer capítulo presenta reflexiones generales acerca de la actual lucha global contra el terrorismo liderada por Estados Unidos, los primeros intentos de constituir un tratado internacional para su prevención y persecución y de cómo se constituyó en 2006 la Estrategia Global contra este crimen en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Del mismo modo, se formulan aproximaciones respecto a la falta de consenso en su definición, lo cual genera debate y dificultades al momento de aplicar diversos instrumentos y mecanismos internacionales para su prevención y penalización que, en muchos casos.

Esta primera parte pone de manifiesto que dichas contradicciones políticas se expresan cuando los Gobiernos, o, partidos de oposición, politizan el concepto de terrorismo y, por consiguiente, cualquier acto violento, conducta o comportamiento delictivo tiende a catalogarse como terrorista, según quién lo valore. Lo anterior genera consecuencias jurídicas, políticas y sociales sobre los implicados y las víctimas, en muchos casos por el afán de presentar resultados de gestión a la opinión pública o por impulsar determinadas banderas políticas.

Por último, este capítulo da una breve mirada a la normatividad internacional de prevención y lucha contra el terrorismo y atención a víctimas de este fenómeno.

1.1. La lucha mundial contra el terrorismo: entre el consenso y la ambigüedad

Contrario a lo que suele pensarse, la actitud y la respuesta de los Estados frente al fenómeno del terrorismo han oscilado históricamente entre el logro de algunos acuerdos jurídicos y las contradicciones políticas. Por un lado, buena parte de la comunidad internacional se ha manifestado alrededor de la necesidad de desarrollar estrategias y sistemas para su prevención y combate y para la atención a las víctimas⁴, los cuales se han traducido, en el plano internacional e interno, en distintos desarrollos normativos⁵.

Por otra parte, los mismos Estados que avalan estas estrategias, históricamente han hecho parte de escenarios marcados por la ambigüedad y por las contradicciones políticas, lo que ha dificultado comprender y dar respuesta a varios interrogantes esenciales al respecto: ¿cómo se origina el terrorismo?, ¿cuáles son sus determinantes históricos, culturales y políticos?, ¿cuáles son sus factores motivacionales?, ¿cómo pueden analizarse históricamente las dinámicas y prácticas de los perpetradores?, ¿cómo funcionan sus alianzas y apoyos nacionales e internacionales?, entre otros. De manera que aún hoy en día hablar de terrorismo sigue siendo en cierta medida una abstracción conceptual sobre la que no existe un consenso universal⁶.

Hace casi un siglo, en tiempos de la Sociedad de las Naciones (1937), se frascó por primera vez en el intento de establecer un tratado internacional o convención para la prevención y persecución del crimen de terrorismo⁷. Más adelante, se le dificultaría a la Organización de las Naciones Unidas precisar su naturaleza, pese a que el tema apareció en forma recurrente en múltiples debates de ese organismo.

Posteriormente, en el marco de la conformación del Tribunal Penal Internacional, no fue posible incluir dentro de sus competencias la persecución contra el terrorismo internacional, a pesar de que esa instancia judicial investiga y administra justicia tomando en cuenta un extenso listado de conductas que, de una u otra forma, se relacionan con el terrorismo, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los ataques generalizados o sistemáticos, entre otros.

Más tarde, como resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se llegaría a un acuerdo en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el cual se aprobó la Estrategia Global contra el Terrorismo, instrumento dirigido primordialmente a robustecer las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra este fenómeno. Dicho documento se cimienta en cuatro pilares: 1. Hacer frente a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo; 2. Prevenir y combatir el terrorismo; 3. Desarrollar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto; 4. Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

A pesar de este avance, tal instrumento siguió siendo un lineamiento no vinculante que dejó sin resolver aspectos fundamentales que permitan comprender cuáles son las prin-

cipales causas y factores que llevan a su materialización y, en últimas, en que consiste el fenómeno del terrorismo internacional y sus distintas expresiones nacionales.

Al respecto, Naciones Unidas reconoce que se trata de una «noción jurídicamente no definida»⁸, por lo cual opta por hablar de un «marco jurídico universal contra el terrorismo», que es una «fórmula general para referirse (...)»⁹, a un compendio de resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, expedidas a partir de 1999, complementadas con tratados internacionales sobre diversas materias, que en sus articulados hacen referencia a la lucha contra el terrorismo.

De tal manera que, si bien se cuenta con un vasto recorrido en términos de tratados y protocolos internacionales que en ciertos puntos hacen referencia al terrorismo, así como con resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al final se encuentra que no existe un tratado internacional que unifique la normativa en la materia o que lo tipifique como conducta penal internacional.

Los avances en este tema más bien se expresan en directrices que sirven como referentes para el desarrollo de mecanismos de investigación y justicia, que ayuden a los Estados en el combate de los terroristas y sus financiadores, todo ello apuntando a la cooperación judicial internacional en aspectos como la identificación, investigación, captura y extradición de los responsables, el fortalecimiento de los sistemas punitivos internos, entre otros.

Como bien lo señalan las Naciones Unidas, a través de la Oficina contra la Droga y el Delito:

(...) A menos que el marco jurídico universal contra el terrorismo se traduzca en disposiciones directamente aplicables por las autoridades nacionales competentes, los mecanismos jurídicos previstos serán meramente teóricos, y los jueces y fiscales no estarán en condiciones de usarlos. A su vez, la aplicación eficaz del marco depende de que cada país cuente con estructuras e instituciones judiciales básicas (...), el discurso jurídico contra el terrorismo guarda relación con los requisitos más amplios de un sistema de justicia penal que funcione adecuadamente¹⁰.

Como resultado, o a la par de esta estrategia global contra el terrorismo, se facilitó que numerosos países suscribieran con Estados Unidos acuerdos de cooperación para luchar contra este fenómeno. A esos acuerdos se sumaron, entre otros, la Unión Europea y Rusia (abril de 2007), quienes se adscribieron a una alianza antiterrorista con el país norteamericano.

Lo anterior indica que, más allá de los avances reseñados, prevalecen debates políticos, históricos y filosóficos acerca de la comprensión y abordaje de este fenómeno, lo cual permite apreciar que, si bien coyunturalmente pueden existir consensos internacionales para condenar con vehemencia estos ataques como provenientes de odios fanáticos e iracionales que amenazan la democracia y sus valores esenciales de libertad, este juicio también esconde discusiones sobre el origen, las dinámicas y los factores sociales que desatan estas conductas. Es así como diversos autores consideran que históricamente el terrorismo no es otra cosa que una dimensión de la política (como lo es la guerra) impulsada por la violencia.

En otras palabras, las prácticas de terrorismo, por execrables que parezcan, obedecen o se relacionan históricamente con los contextos de la guerra clásica (confrontación directa y declarada entre dos Estados enemigos) y la guerra irregular, o el tipo de confrontación tan conocida en estas latitudes, entre las Fuerzas Armadas del Estado y actores irregulares de toda laya, quienes consideran legítimo recurrir a distintos medios y métodos de violencia para imponer sus propósitos y visiones.

Un repaso breve de la historia permite observar cómo ya en el siglo XIX distintas organizaciones políticas (algunas de ellas seguidoras del anarquismo) perpetraron atentados y asesinatos que pueden clasificarse hoy en día como típicos actos de terror o terrorismo, los cuales se produjeron, en muchos casos, como reacción a actos de represión y masacres cometidas por fuerzas estatales¹¹. Estas acciones llevaron a que los Estados e instituciones que los combatían no dudaran en calificarlos como bandidos y monstruos, entre otros apelativos¹². Esto permite ver que desde siempre ha existido una enorme tensión al momento de encuadrar y comprender estas conductas, pues para los poderes establecidos, los terroristas nunca tendrán razones legítimas que sustenten sus acciones, de manera que sus reivindicaciones, sean políticas o explicables por el contexto social, no deben ser dignas de consideración, entendiéndose por principio que el recurso a la violencia ya es de por sí expresión de fanatismo o intención genocida.

Es así como en la segunda mitad del siglo XX, respetados expertos de prestigiosas universidades llegaron a calificar, por ejemplo, a los ataques violentos perpetrados por miembros del islam contra personas y bienes de Israel o en contra de países occidentales, como la expresión de la incapacidad de esa cultura de adaptarse a la modernidad¹³. Mientras que desde la orilla de quienes perpetran estos actos que infunden pánico y provocan todo tipo

de desgracias entre la población civil, se autocalifican como personas u organizaciones que oponen su violencia a la violencia de sus opresores.

Durante los últimos sesenta años se han dado a conocer numerosos grupos y organizaciones armadas en países tan diferentes, como Colombia, Salvador, México, Nicaragua, Perú, Argelia, al País Vasco, Indonesia, Camboya, Sri Lanka, Afganistán, Líbano, Irán, Egipto, Irlanda, Yugoslavia, Cachemira, Pakistán y Palestina, entre otros. Sin excepción, puede decirse que todos ellos, con distintas motivaciones, han perpetrado actos y recurrido a un tipo de violencia que puede calificarse como terrorista.

Sin embargo, más allá de las atrocidades cometidas por estas organizaciones e individuos, también cabe señalar que la historia muestra cómo este fenómeno no parece superarse recurriendo exclusivamente a medidas de vigilancia y coerción¹⁴, sino que, al mismo tiempo que se combaten estos métodos violentos con acciones represivas, también deben operar procesos de acercamiento y diálogo, así como estrategias para el sometimiento a la justicia de los perpetradores. Una valoración rápida de los conflictos armados y dinámicas de violencia vivida en los países mencionados, caracterizadas por graves hechos de terror, permite concluir que al final muchas de estas confrontaciones solo pudieron ser superadas a través de extensas negociaciones que implicaron, entre otras, reformas institucionales, políticas y económicas¹⁵.

En resumen, independientemente de que en el marco de la estrategia mundial contra el terrorismo liderada por Washington se considere que se trata de un conflicto existencial en el cual no cabe hablar de tregua, compromiso o arreglo político (debido al tipo de actos indiscriminados de barbarie perpetrados contra civiles inermes¹⁶ y que, por lo tanto, la estrategia que prima es la respuesta coercitiva), simultáneamente se adelantan acercamientos para buscar la paz con algunos de esos actores, lo cual abre un boquete enorme a este planteamiento aparentemente irreducible: ¿cómo es posible combatir y al mismo tiempo dialogar y negociar la paz con grupos terroristas?¹⁷ Ello demuestra que, igual que en el pasado, el terrorismo sigue siendo un fenómeno políticamente contradictorio, pues en unos casos puede ser tolerado, dependiendo de qué intereses represente o defienda¹⁸, mientras que en otros es rechazado y perseguido con vehemencia. Todo lo anterior lleva a colegir que la situación actual no representa realmente ningún vuelco en la historia contemporánea y que, más que nada, es un tratamiento político del fenómeno lo que tiene la capacidad real de atenuar su alcance.

1.2. El enfoque garantista en la lucha contra el terrorismo

La ambigüedad en la definición y calificación del terrorismo está entonces directamente relacionada con la relación de fuerzas y la apreciación política que estas tienen en una coyuntura histórica determinada, lo que conduce a que el calificativo de terrorista dependa de las circunstancias, del tipo de personas u organizaciones señaladas y de cómo se aprecia cierta conducta o comportamiento delictivo. En últimas, la denominación de terrorista estriba en la discrecionalidad del poder político que así lo decide.

Así, por ejemplo, resulta por lo menos debatible que se equiparen bajo la denominación de terroristas¹⁹: los atentados con explosivos realizados por un grupo armado que destruye un inmueble y provoca víctimas fatales y heridos, con el desorden o alteración que se produce en el marco de una protesta social, provocada espontáneamente por un grupo de ciudadanos enardecidos que chocan contra la Fuerza Pública, causando daños en el mobiliario urbano y en vehículos de servicio público.

Cuando se obra siguiendo esta línea de pensamiento, se puede llegar a convertir al «terrorismo» en una etiqueta y en una herramienta que facilita al operador judicial deslizarse al cenagoso terreno de la «criminalización de la protesta social», al decidir en forma discrecional sobre la real o supuesta intención del autor de un delito de desestabilizar con violencia el orden público (conducta que puede aplicar potencialmente a numerosas situaciones). Esta práctica tiene antecedentes nocivos en nuestro medio²⁰ y con ella se ha terminado negando la proporcionalidad en la represión y la sanción legítima de las alteraciones del orden público. Lo que es más grave, se ha caído con frecuencia en el desconocimiento de las garantías fundamentales y el respeto al debido proceso de los encausados.

En este sentido, uno de los principales mandatos de Naciones Unidas en materia del combate al terrorismo consiste en hacer un llamado a las autoridades para que no se dejen llevar por las presiones políticas y mediáticas al momento de legislar. Así mismo, que la persecución judicial se afine en la comprensión social del fenómeno, antes que avanzar en el desarrollo de nociones y calificativos que justifiquen un incremento desmesurado de las prerrogativas de las autoridades represivas, con el riesgo de que terminen atentando contra las libertades, pasando por alto la necesidad de demostrar judicialmente la existencia de

una organización terrorista o que persiga tales fines.

Otra recomendación que se formula tiene que ver con evitar calificar todo acto de violencia como «terrorista», ya no solo por el riesgo de incurrir en prácticas de criminalización social, sino porque a través de esta apreciación es posible que se consiga el efecto contrario: conferir un poder simbólico a la organización responsable, que ve reforzada así su capacidad intimidatoria sobre la población, lo que la puede llevar a considerar que el camino del miedo es efectivo para imponer sus reivindicaciones.

Este tipo de cuidado y tratamiento debería ser mucho más decidido en nuestro medio, teniendo en cuenta el incremento de la violencia ocasionada en los últimos años por organizaciones de la delincuencia común; por tal razón, «ascenderlos» a la categoría de «terroristas», probablemente lo que consiga es darles mayor crédito y alcance del que realmente merecen. Al respecto, Naciones Unidas señala que:

(...) Si un Estado decide tipificar los actos terroristas, debe prestar especial atención a que el lenguaje utilizado en su legislación sea suficientemente preciso e inequívoco para que se ajuste a los requisitos de redacción de la legislación penal, en particular, las consideraciones de derechos humanos (...)²¹.

Otras disposiciones destacadas en materia de garantías procesales promovidas por Naciones Unidas en el marco de la lucha contra el terrorismo hacen referencia a garantías a personas privadas de la libertad, tales como:

(...) trato equitativo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre la persona y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional en materia de derechos humanos²².

Así mismo, cabe resaltar que Naciones Unidas cuenta con la Subdivisión de Prevención del Terrorismo que se encarga de brindar apoyo «(...) a los Estados Miembros en sus actividades dirigidas a ratificar los instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo, incorporar las disposiciones de estos en la legislación nacional y aumentar la capacidad de los sistemas nacionales de justicia penal para aplicar esas disposiciones con eficacia, de conformidad con el estado de derecho y con el debido respeto de los derechos humanos (...)²³.

1.3. Marco normativo internacional de la lucha contra el terrorismo

El 8 de septiembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Estrategia Global contra el Terrorismo, un instrumento que se dirige a robustecer las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo. Este documento es revisado cada dos años a fin de establecer prioridades para los Estados miembros. La Estrategia se cimenta en cuatro pilares:

- Hacer frente a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo.
- Prevenir y combatir el terrorismo.
- Desarrollar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto.
- Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

En la Estrategia Global se reitera la necesidad de respetar los derechos humanos en el contexto de las actividades a emprender, junto con la importancia de promover y proteger los derechos humanos al tiempo que se lucha contra el terrorismo. Aspecto subrayado, además, en la Resolución 62/272 de 2008 de la Asamblea General, en la que los Estados miembros examinaron la aplicación de la Estrategia.

En este sentido, se destaca también la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, que hace referencia a la necesidad de adoptar las medidas apropiadas que garanticen los derechos humanos a quienes se concede el estatuto de refugiado, en particular, en aquellos casos en los que se investiga si han planificado o facilitado actos de terrorismo o si han participado en su comisión. En igual sentido, esta Resolución impulsa a los Estados a adoptar las precauciones necesarias en derechos humanos cuando se legisle sobre delitos relacionados con la incitación a la violencia, de manera que se respeten los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de religión, establecidos en los instrumentos internacionales.

De manera reciente, vale la pena resaltar las siguientes resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos en la materia:

Tabla 2. Resoluciones recientes de la OEA y la ONU sobre la lucha contra el terrorismo

N.º	Resolución	Fecha	Temática
1	S/RES/2482 (2019)	19 de julio de 2019	Amenazas a la paz y la seguridad internacional.
2	S/RES/2462 (2019)	28 de marzo de 2019	Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas: prevención y lucha contra la financiación del terrorismo.
3	A/RES/73/285	2 de abril de 2019	Lucha contra el terrorismo y otros actos de violencia basados en la religión o las creencias.
4	AG/DEC. 101 (XLIX-O/19)	28 de junio de 2019	La amenaza de los grupos terroristas a la seguridad internacional y el pleno goce de los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia.

Sumado a las resoluciones mencionadas anteriormente, hasta el momento Colombia ha ratificado trece (13) instrumentos internacionales en los que se abordan conceptos, planteamientos y directrices para la lucha contra el terrorismo internacional, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 3. Instrumentos internacionales de prevención y lucha contra el terrorismo ratificados por Colombia

N.º	Instrumento	Lugar y fecha	Ratificación
1	Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves.	Tokio, 1963	Ley 14 de 1972
2	Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.	Conferencia de La Haya del 16 de diciembre de 1970	Ratificado el 3 de julio de 1973
3	Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional.	Washington, 1971	Ley 195 de 1995
4	Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil.	Montreal, 1971	Ley 4.º de 1974
5	Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos.	Nueva York, 1973	Ley 169 de 1994

N.º	Instrumento	Lugar y fecha	Ratificación
6	Convención internacional contra la toma de rehenes.	Nueva York, 1979	Ley 837 de 2003
7	Convención sobre la protección física de los materiales nucleares.	Viena, 1980	Ley 728 de 2001
8	Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional.	Montreal, 1988	Ley 764 de 2002
10	Convenio internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas.	Nueva York, 1997	Ley 804 de 2003
11	Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo.	Nueva York, 1999	Ley 808 de 2003
12	Convención Interamericana contra el Terrorismo.	Bridgetown, 2002	Ley 1108 de 2006
13	Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares.	2005	Incorporada en 2014

Como lo señala la Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación:

(...) Los instrumentos internacionales referidos, junto con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, componen el cuerpo jurídico internacional del cual surge para Colombia la obligación de combatir el terrorismo y su financiación en sus diversas manifestaciones, así como tipificar de manera específica los comportamientos que en el ámbito internacional se consideran constitutivos de tales fenómenos criminales (...)²⁴.

1.4. El marco internacional de la atención a víctimas del terrorismo

La Estrategia Global contra el Terrorismo también señala dentro de las medidas adoptadas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo una específicamente orientada a satisfacer los derechos de las víctimas:

Estudiar la posibilidad de establecer, a título voluntario, sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias

y faciliten la normalización de su vida. A este respecto, alentamos a los Estados a que pidan a las entidades competentes de las Naciones Unidas que los ayuden a establecer tales sistemas nacionales. También nos esforzaremos por promover la solidaridad internacional en apoyo de las víctimas y fomentar la participación de la sociedad civil en una campaña mundial contra el terrorismo y para su condena²⁵.

Desde el Sistema de Naciones Unidas se recomienda que a nivel nacional se generen fondos para la asistencia y reparación de víctimas de atentados terroristas. Si bien se trata de un lineamiento no vinculante, la Defensoría del Pueblo considera que es prioritario en países como el nuestro cuya realidad está atravesada por la violencia terrorista que ha dejado daños irreparables y una multiplicidad de víctimas. Lo anterior apunta a que se diseñen sistemas integrales de asistencia que atiendan todos los efectos nefastos de estas conductas, incluyendo, en primer lugar, las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias, y facilitando, de esta manera, caminos para la normalización de su vida.

Por otra parte, el documento *Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)²⁶, hace referencia a la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985, de la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*. El documento contiene una serie de medidas destinadas a asegurar el acceso a la justicia y a un trato justo para las víctimas, buscando que se garantice «(...) el resarcimiento, la indemnización y la asistencia (...).

Señala el documento citado que, si bien la Declaración no está dirigida a las víctimas de terrorismo, contiene una serie de principios que permiten desarrollar medidas relacionadas con el trato justo y los derechos de las víctimas, específicamente, en el marco de la justicia penal. En la misma idea se indica cómo la Asamblea General de Naciones Unidas ha reconocido la importancia de que los Estados incorporen medidas eficaces relativas a la condición jurídica, los derechos y la función de las víctimas del terrorismo tanto en el marco de la justicia penal como en distintos procesos administrativos y legales.

No solamente la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1985 hace referencia a los principios y normas internacionales relativos a las víctimas del delito, que además incluye víctimas de terrorismo, sino también, entre otros instrumentos, se encuentran las directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y

testigos de delitos (Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social); la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 25; el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, particularmente, mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículos 6, 7 y 8; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 32. A nivel internacional, la organización no gubernamental Sociedad Mundial de Victimología se dedica a promover el consenso con respecto a la elaboración de una convención sobre los derechos de las víctimas.

Se destaca, por otra parte, la Resolución 68/187 de Naciones Unidas²⁷, en la que se habla de la necesidad de que los Estados miembros aseguren que las víctimas del terrorismo sean tratadas con dignidad y se reconozcan y protejan sus derechos. En este mismo sentido, se entiende que:

(...) las buenas prácticas en la materia representan políticas o prácticas, relacionadas con el apoyo y la asistencia a las víctimas del terrorismo durante el proceso de justicia penal, que se han calificado eficaces por: a) sus efectos positivos para la consecución de mejores resultados de justicia penal para las víctimas del terrorismo; b) su sostenibilidad para la mayoría de los Estados; y c) su capacidad de ser reproducidas en la mayoría de los Estados (...)²⁸.

Posteriormente, en 2008²⁹, durante un simposio convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas, se instó a los Estados miembros a establecer «(...) estructuras especiales para complementar la labor de investigación de casos de terrorismo, garantizar que las conclusiones se compartieran sistemáticamente con las víctimas y facilitar la participación de las víctimas en actuaciones judiciales contra los autores». En este evento se formularon una serie de recomendaciones para prestar apoyo a las víctimas de terrorismo, dentro de las que se destacan para Colombia, la necesidad de:

(...) Reforzar los instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, para reconocer a las víctimas del terrorismo su condición jurídica y proteger sus derechos (...) Establecer servicios de salud de fácil acceso que puedan prestar a las víctimas apoyo completo a corto, medio y largo plazo (...) Prestar apoyo financiero a las víctimas (...) (y), Mejorar la información periodística sobre las víctimas³⁰.

A nivel regional, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos aprobó en su XVI Asamblea General Ordinaria en julio de 2008, las Guías de Santiago, cuyo propósito es servir como instrumento para la atención y protección de víctimas y testigos que se enfrentan a la justicia penal, el cual también cobija los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder de las Naciones Unidas. Las Guías de Santiago contienen recomendaciones dirigidas a los fiscales generales de los países miembros, dentro de los cuales está Colombia, para que se adopten medidas que generen condiciones para que las víctimas y testigos de delitos tengan una atención oportuna, eficiente e integral³¹.

Por último, es importante tener en cuenta la Resolución 73/305 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de junio de 2019, sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional para asistir a las víctimas del terrorismo. Esta Resolución busca que los Estados miembros elaboren y creen planes y sistemas de asistencia a las víctimas del terrorismo, alineados con la legislación nacional, que incluyan enfoque de género y diferencial para atender las necesidades particulares e inmediatas de las víctimas y sus familiares con oportunidad y calidad³².

En esta misma idea, también es destacable lo planteado por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. En su informe sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, formula una serie de principios marco para garantizar los derechos de las víctimas. Se destacan, para el caso colombiano, los aspectos de: «(...) participación de las víctimas en las actuaciones penales, (...) resarcimiento (...) (y), organizaciones de apoyo a las víctimas».

1.4.1. Buenas prácticas de atención de víctimas de terrorismo en el contexto internacional. La experiencia de España y Alemania

Dentro del estudio del marco internacional de atención a víctimas del terrorismo, se realizó un análisis de algunas prácticas y medidas implementadas en algunos Estados frente a esta materia. Sin embargo, es necesario aclarar que, aunque el eje de análisis fue solo la experiencia de España y Alemania, el criterio de elección se basó en la integralidad con que estos países han abordado el rol del Estado en la toma de medidas ante el daño que puede sufrir una persona y sus familiares por un acto de terrorismo.

1.4.1.1. España

El tratamiento del fenómeno del terrorismo en España fue fortalecido principalmente al final de la dictadura, época en la cual el Código Penal se ocupaba de esta conducta, que para ese entonces se limitaba a algunas situaciones aisladas, episódicas o individuales u ocasionadas por grupos que no tenían la vocación de ser organizados ni estables.

De forma posterior, atendiendo a la evolución de este flagelo, se profirió el Decreto Ley 10/1975, del 26 de agosto, «sobre prevención del terrorismo». Con esta disposición se aumentó el catálogo de conductas terroristas y, adicionalmente, se endurecieron las penas al grado máximo si la víctima del ataque era agente de la autoridad o miembro de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, llegando a imponer la pena de muerte si como consecuencia sobrevenía el secuestro o la muerte.

A continuación, como resultado del proceso preconstitucional de 1978, el terrorismo como fenómeno criminal salió de la jurisdicción militar y llegó a la plena integración de las conductas terroristas en el Código Penal aunque no quedara como un tipo penal específico.

De otra parte, se observa que la persistencia e incremento de las acciones terroristas en esa época produjo un aumento dramático en el número de víctimas por este tipo de hechos, lo que llevó a la promulgación de la Ley 32/1999, del 8 de octubre, sobre «Solidaridad con las víctimas del terrorismo».

Posteriormente, La Ley 29/2011, del 22 de septiembre, «de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo», representa un nuevo paradigma al establecer que las víctimas del terrorismo son también víctimas de violaciones de derechos humanos, por lo cual el Estado tiene con ellas obligaciones jurídicas.

Aunado a lo anterior, en materia de delitos relacionados con el terrorismo existe la Ley Orgánica 2/2015, del 30 de marzo, «por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo».

Finalmente, completa el marco de regulación el Real Decreto 671/2013, del 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, del 22 de septiembre, «de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo».

Del recuento normativo esbozado, se concluye que el Estado español ha tenido una evo-

lución normativa que ha pasado de considerar al terrorismo como un hecho individual y aislado, a concebirlo como una vulneración de los derechos humanos que afecta de manera indiscriminada y que, por ello, requiere de la atención integral a las víctimas por parte de las instituciones.

Marco normativo en España

Tabla 4. Normograma en España

Disposición	Temática
Ley 29/ 2011, 22 de septiembre	De Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.
Ley 38/ 2003, 17 de noviembre	General de Subvenciones.
Ley 31/1991, 13 de diciembre	Ordenación Farmacéutica de Cataluña.
Real Decreto 671/2013, 6 de septiembre	Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.
Orden INT/2026/2012, 21 de septiembre	Por la que se establecen las bases reguladoras de las convocatorias para la concesión de ayudas destinadas a asociaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la atención a las víctimas del terrorismo.
Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, 15 de marzo de 2017	Relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

Ley 29/2011, 22 de septiembre

En el caso particular de España, el cambio en la manera de concebir el terrorismo por parte del Gobierno trajo consigo la promulgación de la Ley 29 de 2011, que propende por la unificación de la prolífica normatividad existente sobre la materia y previó ayudas e indemnizaciones a favor de las víctimas del terrorismo. Esta disposición sustenta su aplicación en el criterio de territorialidad:

- Actos terroristas cometidos dentro del territorio español.
- Actos terroristas cometidos bajo la jurisdicción española.
- Actos terroristas cometidos en el extranjero en que resulten afectados ciudadanos españoles.

De acuerdo con el contenido del preámbulo de la citada Ley, con ella se busca *la reparación moral, política y jurídica de las víctimas*, atendiendo al daño sufrido y a la estabilización que ellas requieren a través de indemnizaciones y ayudas.

De otra parte, y tal vez su más importante aporte, esta ley constituye un cambio en el paradigma, pues les da a las víctimas del terrorismo el estatus de víctimas de violaciones de derechos humanos, lo cual entraña obligaciones jurídicas del Estado que tienden a la compensación por el daño sufrido. Incluye, además de las víctimas de terrorismo, a los amenazados y, de manera novedosa, reguló expresamente el sistema indemnizatorio para los casos excepcionales por daños sufridos en el extranjero.

En lo que se refiere al procedimiento de solicitud y tramitación de las ayudas e indemnizaciones, el Ministerio del Interior conserva la competencia para adelantar el trámite, que solo inicia a instancia del interesado, quien debe presentar la solicitud; así mismo, se adoptan algunas medidas para simplificar la tramitación.

Adicionalmente, se previó la atención jurídica especializada y se consagró el denominado principio de mínima lesividad en el desarrollo del proceso penal, con miras a evitar una revictimización. Igualmente, se consagró la creación y el fortalecimiento de una Oficina de Apoyo a las Víctimas en la Audiencia Nacional y de oficinas específicas para la atención individualizada de las víctimas por parte de personal especializado.

Ahora bien, con respecto a los destinatarios de esta norma, el artículo 4 enunció quiénes son considerados como titulares de los derechos y prestaciones, así:

- Las personas fallecidas o que han sufrido daños físicos y/o psíquicos.
- Las personas que, en el supuesto de fallecimiento de la víctima, puedan ser titulares de las ayudas o de los derechos por razón del parentesco, o la convivencia o relación de dependencia con la persona fallecida.
- Las personas que sufran daños materiales, cuando, conforme a este artículo, no tengan la calidad de víctima de actos de terrorismo o de titular de ayudas, prestaciones o indemnizaciones.
- En el supuesto de fallecimiento, serán considerados como víctimas del terrorismo, exclusivamente a efectos honoríficos, el cónyuge del fallecido o persona

ligada con él por análoga relación de afectividad, los padres, hijos, abuelos y hermanos.

- Los familiares de los fallecidos hasta el segundo grado de consanguinidad y las personas que, habiendo sido objeto de atentados terroristas, hayan resultado ileas. Será a efectos honoríficos y de condecoraciones, sin derecho a compensación económica alguna.
- Las personas que logren probar situaciones de amenazas o coacciones directas y reiteradas, procedentes de organizaciones terroristas.

En la siguiente tabla se listan los derechos y prestaciones a los que puede acceder la víctima de atentados terroristas en España:

Tabla 5. Derechos y prestaciones de víctimas de atentados terroristas en España

Titular de derechos y prestaciones	Derechos y prestaciones derivadas	Compatibilidad con otros beneficios
Las personas fallecidas o que han sufrido daños físicos y/o psíquicos.	Derechos y prestaciones establecidos en esta Ley por los daños personales. Derecho a que el Estado les abone la cantidad impuesta a los condenados en concepto de responsabilidad civil, en virtud de sentencia firme por terrorismo. Las prestaciones de los regímenes públicos de protección social. Derecho laboral de reordenación de su tiempo de trabajo y a la movilidad geográfica y a que se diseñe una línea específica para incluir a las víctimas en el marco de las políticas activas de empleo, en condiciones que sean compatibles con su situación física y psíquica. En materia de vivienda pública.	Compatible con las pensiones, ayudas y compensaciones que pudieran reconocerse en ella o en cualquier otra que pudieran dictar las comunidades autónomas y con la exigencia de responsabilidad patrimonial al Estado por el normal o anormal funcionamiento de la administración.
Las personas que, en el supuesto de fallecimiento de la víctima, puedan ser titulares de las ayudas o de los derechos por razón del parentesco, o la convivencia o relación de dependencia con la persona fallecida.	Derecho a que el Estado les abone la cantidad impuesta a los condenados en concepto de responsabilidad civil, en virtud de sentencia firme por terrorismo.	Ratificado el 3 de julio de 1973

Titular de derechos y prestaciones	Derechos y prestaciones derivadas	Compatibilidad con otros beneficios
Las personas que sufran daños materiales, cuando, conforme a este artículo, no tengan la consideración de víctima de actos de terrorismo o de titular de ayudas, prestaciones o indemnizaciones.	Indemnizaciones por daños materiales.	Compatible con las pensiones, ayudas y compensaciones que pudieran reconocerse en ella o en cualquier otra que pudieran dictar las comunidades autónomas y con la exigencia de responsabilidad patrimonial al Estado por el normal o anormal funcionamiento de la administración.
En el supuesto de fallecimiento, serán considerados como víctimas del terrorismo, exclusivamente a efectos honoríficos, el cónyuge del fallecido o persona ligada con él por análoga relación de afectividad, los padres, hijos, abuelos y hermanos.		Compatible con las pensiones, ayudas y compensaciones que pudieran reconocerse en ella o en cualquier otra que pudieran dictar las comunidades autónomas y con la exigencia de responsabilidad patrimonial al Estado por el normal o anormal funcionamiento de la administración.
Los familiares de los fallecidos hasta el segundo grado de consanguinidad y las personas que, habiendo sido objeto de atentados terroristas, hayan resultado ileas. Será a efectos honoríficos y de condecoraciones.	Sin derecho a compensación económica alguna.	Compatible con las pensiones, ayudas y compensaciones que pudieran reconocerse en ella o en cualquier otra que pudieran dictar las comunidades autónomas y con la exigencia de responsabilidad patrimonial al Estado por el normal o anormal funcionamiento de la administración.
Las personas que logren probar situaciones de amenazas o coacciones directas y reiteradas, procedentes de organizaciones terroristas		Compatible con las pensiones, ayudas y compensaciones que pudieran reconocerse en ella o en cualquier otra que pudieran dictar las comunidades autónomas y con la exigencia de responsabilidad patrimonial al Estado por el normal o anormal funcionamiento de la administración.

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido de la Ley 29/2011, del 22 de septiembre.

Adicionalmente, las víctimas, que como consecuencia de un atentado terrorista padecan una incapacidad permanente, tendrán derecho a que la ayuda que perciban sea incrementada en una cantidad fija de veinte mensualidades del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) que corresponda, en razón de cada uno de los hijos, o menores acogidos que dependiesen económicamente de la víctima.

En el caso particular de los españoles que viven en el extranjero, tendrán únicamente el derecho a una ayuda económica que tendrá carácter subsidiario de las compensaciones que puedan ser reconocidas a la víctima por el Estado donde se haya producido el atentado.

Las actuaciones inmediatas tras la ocurrencia de un atentado terrorista son:

1. Información general.
2. Asistencia psicológica y psiquiátrica inmediata y gratuita por el tiempo que el profesional de la salud lo considere necesario (tratamiento individualizado con un límite de 3.600 €).
3. Asistencia sanitaria de urgencia prestada por los órganos y entidades que componen el Sistema Nacional de Salud (tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas cuando son consecuencia del atentado terrorista).
4. Información específica sobre ayudas, indemnizaciones y demás prestaciones.
5. Gastos de sepelio e inhumación de las personas fallecidas como consecuencia del atentado terrorista, no cubiertos por una póliza de seguros, hasta el límite de 600 €.
6. Asistencia consular y diplomática.
7. Desplazamiento, alojamiento provisional y manutención.
8. Interpretación.
9. Daños materiales.

De forma complementaria, se prevé el reconocimiento de indemnización por daños corporales y materiales en:

- Vivienda.
- Establecimientos mercantiles o industriales.
- Daños en sedes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales. También comprende lugares de culto pertenecientes a confesiones religiosas inscritas.
- Daños en vehículos (es requisito indispensable disponer al momento del siniestro de una póliza de seguro obligatorio vigente).

En este tipo de reclamaciones, las solicitudes de los interesados deben cursarse en el plazo máximo de un (1) año desde que se produjeron los daños.

Igualmente, la disposición previó los montos máximos que el Estado español puede abonar por la responsabilidad civil que sea reconocida mediante sentencia, así:

Tabla 6. Abono del Estado por la responsabilidad civil fijada en sentencia

Concepto	Hasta las siguientes cuantías
Fallecimiento	500.000 euros
Gran invalidez	750.000 euros
Incapacidad permanente absoluta	300.000 euros
Incapacidad permanente total	200.000 euros
Incapacidad permanente parcial	125.000 euros
Lesiones no invalidantes	100.000 euros

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido de la Ley 29/2011, del 22 de septiembre.

De otra parte, la ley española previó un conjunto adicional de ayudas extraordinarias para quienes resultaren víctimas de atentados terroristas, estas son:

Tabla 7. Ayudas extraordinarias a las víctimas del terrorismo

Tipo de ayuda extraordinaria	Concepto
Tratamiento específico en materia de vivienda pública	Consideración preferente en la adjudicación de viviendas de protección pública.
	Establecimiento de un régimen preferente para que también puedan ocupar viviendas de alquiler cuando sean gestionadas mediante sistemas u organizaciones públicas.
	Las administraciones públicas establecerán ayudas para la adaptación de las viviendas de aquellas víctimas que lo requieran debido a las secuelas devenidas de actos terroristas
Exención de tasas académicas	Asegurar la exención de todo tipo de tasas académicas en los centros oficiales de estudios a las víctimas de actos terroristas.

Tipo de ayuda extraordinaria	Concepto
Concesión de ayudas al estudio	Primer ciclo de educación infantil: 1000 €. Segundo ciclo de educación infantil y educación primaria: 400 €. Educación secundaria obligatoria: 400 €. Bachillerato: 1000 €. Formación profesional en grado medio o superior: 1500 €. Grado o equivalente: 1500 €. Máster: 1.500 €. Otros estudios superiores: 750 €. Enseñanza de idiomas en centros oficiales: 300 €.
Régimen específico de asistencia a las víctimas en el sistema educativo	Se podrá establecer un sistema de atención específica a las víctimas del terrorismo mediante la designación de tutores u otros sistemas que permitan la atención individualizada y faciliten la continuación de los estudios que estaban realizando o que pudiesen realizar; o adaptar el régimen docente a sus condiciones físico-psíquicas.
Derechos específicos de los extranjeros víctimas del terrorismo	Adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza.
Derechos de los afectados en el tratamiento de las informaciones	Protección de datos y las limitaciones a la publicidad. Publicidad ilícita. Acciones de cesación y rectificación. Vigilancia y control.
Protección de las víctimas en los procesos judiciales	Derecho a la asistencia jurídica gratuita para aquellas personas que tengan insuficiencia de recursos. Mínima lesividad en la participación en el proceso. Información especializada. Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo.
Reconocimientos y condecoraciones	
Defensa del honor y la dignidad de las víctimas	
Tutela institucional a las víctimas del terrorismo	
Informes sobre la situación de las víctimas del terrorismo	
Reconocimiento del papel y la relevancia del movimiento asociativo	



Manifestación ciudadana en rechazo del atentado terrorista en la estación Atocha en Madrid.
Imagen obtenida de *El País*³³.

1.4.1.2. Alemania

La legislación alemana contempló la indemnización a víctimas de terrorismo a través de la Ley de Compensación de Crímenes Violentos. Aunque de manera particular no existe una regulación interna propia para los ataques terroristas, por sus características se ve inmersa dentro de la categoría de crímenes violentos y por su naturaleza es regulada bajo la Ley Federal de Pensiones de Guerra.

En efecto, en la Sección 1 de la Ley de Compensación de Víctimas se reconoce que cualquier persona que se encuentre dentro del territorio alemán, buques o aeronaves alemanas, que sufra un perjuicio ilegal deliberado, podrá solicitar una compensación, la cual dependerá del daño o lesión que haya sufrido. No obstante, precisa más adelante en la misma sección que, cuando el daño se cause mediante el uso de un vehículo automotor, la compensación deberá ser cubierta por la ley de seguros obligatorios. Esta decisión trajo como consecuencia dificultades para la indemnización a las víctimas del ataque terrorista dirigido contra el Mercado de Navidad de Berlín en diciembre de 2016, en el cual se empleó un camión para cometer la conducta.

En caso de que las víctimas no puedan cumplir con los requisitos contemplados en la Ley de Compensación de Víctimas, o que sea considerada su solicitud como un caso difícil, podrá ser resuelto como mecanismo especial por el Ministerio Federal del Trabajo y Asuntos Sociales. Esta provisión podrá utilizarse también en los casos denominados *Amri Case*.

La Defensoría del Pueblo de Alemania precisa que en la práctica estas reclamaciones pueden tardar años en ser resueltas; en consecuencia, las víctimas se quejan porque los procedimientos son restrictivos y muchas veces deben acudir a otras instancias. En los casos *Amri Case*, la decisión de las autoridades suele ser más pronta; no obstante, las víctimas han enviado escritos a la canciller Angela Merkel, donde le manifiestan su inconformidad por la atención y el monto del subsidio otorgado, el cual equivalía al que recibían los afectados de casos difíciles.

En relación con lo anterior, en 2001, el Parlamento Federal, o The German Bundestag, creó un fondo para la atención de víctimas de ataques extremistas, en su inicio solamente del ala extremista de derecha. Posteriormente, en 2010, se amplió a las víctimas islamistas, que son el ala extremista de izquierda u otras formas de extremismo.

Adicionalmente, en 2002 se concibió un fondo para la atención de las víctimas alemanas de atentados terroristas en Alemania y en el exterior, que es administrado por la Oficina Federal de Justicia desde 2007, la cual pertenece al Ministerio Federal de Justicia. Tiene funciones *inter alia* en los procedimientos de reconocimiento del beneficio en los casos difíciles para las víctimas de ataques terroristas del ala derecha del extremismo u ofensas terroristas. De igual forma, esta dependencia creó un formato especial para atender el caso de las víctimas de los hechos ocurridos en el Mercado de Navidad de Berlín.

De otra parte, es importante mencionar que no existe una definición jurídica nacional de qué se entiende por víctima de terrorismo; sin embargo, en la sección 1 de los lineamientos para el reconocimiento y pago de los beneficios por dificultades se hace una mención al principio de solidaridad social que debe existir frente a las víctimas.

De acuerdo con el contenido del artículo 27³⁴ de la Directiva Europea EU 2017/541 —para el combate del terrorismo—, la cual contiene una definición que fue creada en el artículo 2 de la Directiva 2012/29/EU [Directiva de Protección de Víctimas], una víctima de terrorismo es una persona natural que sufre un daño físico, mental o emocional que le causa un perjuicio o una pérdida económica por una ofensa terrorista. En caso de que la

víctima fatal sea un pariente, los familiares sobrevivientes tendrán derecho a los servicios de apoyo a víctimas y protección de acuerdo con el contenido de la directiva.

Respecto de la existencia de fondos específicos para la atención de terrorismo, se informa que la Directiva Europea EU 2017/541, adoptada el 15 de marzo, fortaleció los derechos de las víctimas de terrorismo y proveyó un catálogo especial de servicios para atender sus necesidades particulares. Los Estados miembros debieron, entonces, tomar medidas para facilitar la protección, atención, apoyo y asistencia a las víctimas. Con todo, recalca que no existe un fondo común para la atención de las víctimas de ataques terroristas.

Ahora bien, en lo relacionado con las ayudas humanitarias y atención psicológica que deben recibir las víctimas de eventos terroristas, menciona que, de acuerdo con el contenido de la Ley de Compensación de Víctimas de Crímenes Violentos, los afectados reciben diferentes tipos de apoyos, pues los montos de las indemnizaciones dependen del grado de afectación recibido en cada caso individual. A dicho beneficio pueden acceder también los dependientes de las víctimas fatales.

Otras medidas para las víctimas suelen ser las indemnizaciones por las ganancias dejadas de percibir, gastos médicos y de hospitalización, expensas funerarias, los salarios sin recibir y pensiones. Es importantes señalar que no hay compensación por daños inmateriales y que los beneficios son otorgados por el tiempo que continúe el daño, lo cual, en algunos casos, es por toda la vida. Las indemnizaciones son por los daños físicos (pérdida de capacidad física) y no por pérdidas pecuniarias. Dentro del concepto de daños físicos se encuentran inmersos los daños materiales y los inmateriales. El pago se realiza por una única vez.

La asistencia a víctimas es generalmente brindada por organizaciones civiles y por abogados, no obstante, existen procedimientos especiales para casos de ataques terroristas.

Finalmente, con respecto a la promulgación de lineamientos para las víctimas, se precisa que existe multiplicidad de ellas, pero no una específica para las víctimas de atentados terroristas. El 8 de marzo de 2017, 3 meses después de haber ocurrido el ataque en Berlín, el Gobierno federal nombró a un comisionado para las necesidades de las víctimas y sus dependientes sobrevivientes. Su mandato terminó el 31 de marzo de 2018.

El 11 de abril de 2018, el Gobierno federal creó una institución permanente al mando de un comisionado independiente para las cuestiones de las víctimas y sobrevivientes de los

ataques terroristas en Alemania (*Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland*). Su función es apoyar a las víctimas y sobrevivientes de cualquier ataque terrorista en Alemania y actuar como punto de contacto con las autoridades pertinentes a nivel federal y estatal.

2. El terrorismo en Colombia

Yo pregunto sobre su tumba cavada en la montaña: ¿no habrá manera de que Colombia, en vez de matar a sus hijos, los haga dignos de vivir?

Si Colombia no puede responder a esta pregunta, entonces profetizo una desgracia: Desquite resucitará, y la tierra se volverá a regar de sangre, dolor y lágrimas.

(Gonzalo Arango, *Elegía a Desquite*, 1964)

Este aparte del estudio busca describir de manera sucinta el contexto y las dinámicas de la violencia terrorista en Colombia. En primer lugar en el marco del conflicto armado, como principal escenario de dinámicas de confrontación por el control político y territorial por parte de actores e intereses claramente definidos. Sin embargo, el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en 2008 y, posteriormente, la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* con la guerrilla de las FARC-EP, en 2016, trajo consigo nuevas dinámicas de violencia, protagonizadas por diversos actores y organizaciones armadas, en disputa por economías ilegales, lo cual ha reconfigurado el escenario de enfrentamientos y afectaciones a la población.

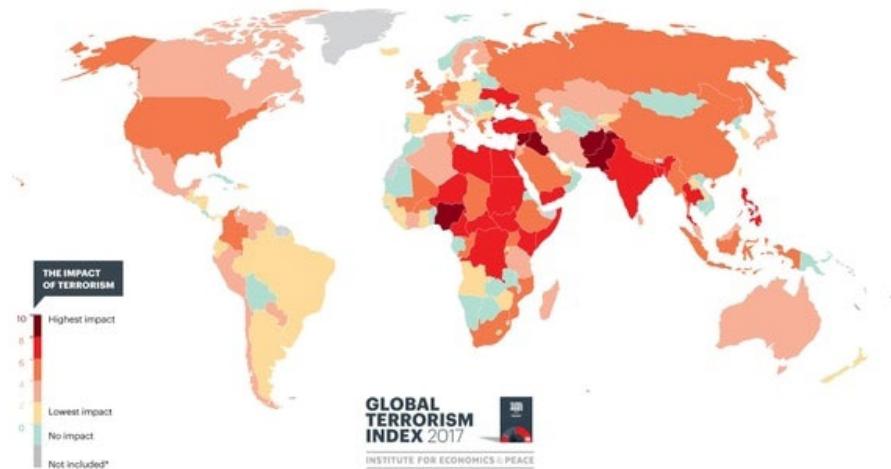
Estas nuevas expresiones de terrorismo deben llevar al Estado a diseñar e implementar nuevas normas e instrumentos dirigidos a atender a las víctimas, cuando no se puedan catalogar en el marco del conflicto armado interno. En este sentido se entra a estudiar el Decreto 056 de 2015. Este capítulo reseña los aspectos normativos de la atención a las víctimas del terrorismo en el marco del conflicto armado y por fuera de este. No obstante, previamente hace un recorrido histórico conceptual sobre las nociones de terrorismo comprendidas en el ordenamiento jurídico interno de Colombia.

2.1. El terrorismo en el contexto del conflicto armado interno

Colombia ha vivido durante más de 50 años un conflicto interno que dio origen a numerosos grupos armados enfrentados a las Fuerzas Armadas y entre sí, por dominios o influencia en el control político, económico y territorial. Esta confrontación evolucionó y se transformó, propiciando en la última década la aparición de nuevas organizaciones ilegales, enmarcadas en renovadas disputas que han desembocado en la intensificación de la violencia en distintas regiones. El escenario de la confrontación armada ha estado caracterizado por actos terroristas que han ocasionado un sinnúmero de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, con especial afectación a la población civil.

Colombia se encuentra clasificada como uno de los países en donde ocurren más actos terroristas a nivel mundial, ocupando el primer lugar entre los países latinoamericanos y el veintinueve (29) en el listado global, de acuerdo con el estudio realizado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP) para el año 2017.

Ilustración 1. Índice global de terrorismo 2017



Fuente: Institute for Economic & Peace. Global Terrorism Index 2017. Measuring and understanding the impact of terrorism.

Es posible hablar de un periodo de génesis de los actos terroristas en Colombia que se remonta a la confrontación bipartidista, desarrollada durante la etapa conocida como la violencia (ocurrida entre finales de los años 40³⁵ y mediados de los años 60 del siglo XX). Si bien en esta época ocurrieron numerosas masacres, ataques y atrocidades contra la población civil, que hoy en día, a la luz de los tratados internacionales y la legislación penal, podrían clasificarse como actos de terror o atentados terroristas, en aquel momento se les veía bajo otras denominaciones³⁶.

Más tarde, en la segunda mitad de los años 60, como secuela de la confrontación bipartidista del medio siglo, surgen las organizaciones guerrilleras, de las cuales se destacan las FARC-EP y el ELN, que se caracterizaron por una vocación de toma del poder político a través de las armas, soportadas en banderas ideológicas de corte marxista-leninista³⁷. Estas organizaciones armadas irregulares, además de ser reducidas en tamaño y de operar en zonas rurales apartadas, se centraron en ataques aislados contra la Fuerza Pública, diferenciándose en sus tácticas y acciones armadas del anterior periodo de la violencia, situación que no tendría mayores variaciones hasta finales de la década de 1970³⁸.

A pesar de la marginalidad de las acciones guerrilleras durante este periodo, cabe señalar que esta época también se caracterizó por una enorme agitación política y por una serie de actos de violencia aislados que marcarían el escenario para un nuevo tipo de ataques con gran impacto mediático, como la instalación de artefactos explosivos en aeronaves civiles³⁹ y los secuestros y desvío de estas hacia Cuba⁴⁰. Años más tarde, sería frecuente el secuestro de personas conocidas públicamente, primero con supuestos fines político-revolucionarios. Posteriormente, la práctica del secuestro extorsivo se convertiría en uno de los más terribles flagelos del conflicto armado interno.

Cabe decir al respecto, que la práctica del secuestro fue inaugurada en Colombia hacia los años 70 por una organización guerrillera nueva, con un corte menos agrarista y más urbano que buscaba posicionarse en el escenario nacional a través de golpes violentos de gran impacto mediático⁴¹, mientras llevaba a cabo acciones de adoctrinamiento político en distintos sectores. El Movimiento 19 de Abril, también conocido como M-19, aparece en el escenario del conflicto armado colombiano, destacándose, en primer lugar, a través del secuestro de personas conocidas públicamente, a las que les adelantaba «juicios populares» y en algunos casos «ajusticiamientos»⁴², el robo de depósitos militares de armas⁴³ y la toma violenta de sedes diplomáticas con el secuestro de delegaciones extranjeras⁴⁴. Todos estos actos determinarían un nuevo tipo de violencia, donde entrarían a jugar el impacto mediático junto con la generación de un ambiente de zozobra e inseguridad en la población.

Hacia la década de 1980, el narcotráfico irrumpiría en la realidad nacional, ya no solo como un negocio a cargo de grupos delictivos en expansión desde los años 70, sino como uno de los más importantes elementos de financiación de los actores armados en confrontación con el Estado. Este elemento les permitiría pasar de ser organizaciones irregulares marginales a estructuras militarmente robustas, con amplia capacidad de despliegue y desdoblamiento en distintas regiones, que sustentaban sus acciones en una economía de guerra que giraba alrededor de esta actividad ilegal⁴⁵.

El fortalecimiento armado de las guerrillas daría lugar al incremento de la violencia. Durante toda la década de 1980 se destacó el desarrollo de numerosos ataques dirigidos contra instalaciones y destacamentos militares y policiales, así como en contra de la población y de los bienes civiles. Llaman la atención de este periodo la toma y ataques contra centros poblados, los ataques con explosivos y los secuestros con fines extorsivos.

Al mismo tiempo que los grupos guerrilleros ganaban en fortaleza militar y se expandían territorialmente, entrarían en competencia y más tarde en confrontación con organizaciones narcotraficantes que constituyeron ejércitos privados para hacerles frente. Dichos grupos constituirían la semilla de las estructuras paramilitares o grupos de autodefensas, que tomarían fuerza finalizando la década de los 80 y comenzando los 90⁴⁶. Fue así como numerosas regiones de la ruralidad colombiana y de zonas marginales de grandes centros urbanos pasarían a convertirse en un campo de batalla donde la población civil se volvería la principal víctima. La violencia del conflicto comenzaría a expresarse en violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y en el irrespeto a las normas básicas del derecho internacional humanitario, imperando el temor y la zozobra en la cotidianidad de la población. Cabe señalar, también, que a partir de la década de los 80, el Estado entraría a jugar un papel caracterizado por la represión violenta de diversos movimientos y protestas sociales, lo que conduciría a una mayor radicalización de sectores de oposición y al incremento de la violencia y la confrontación armada⁴⁷.

Como lo revelan las estadísticas, esta confrontación tuvo su pico más alto entre finales de la década de los ochenta, durante toda la etapa de los noventa y hasta mediados de los años 2000. Como resultado de ello, el terrorismo se convirtió en una estrategia generalizada y frecuentemente utilizada por su efectividad en la consecución del objetivo de intimidar y provocar pánico en las comunidades, lo que facilitaba alcanzar rápidos cambios en las relaciones de poder locales y la alineación de la población a favor de uno u otro actor armado.

Fue durante esta época que los grupos armados desarrollaron y refinaron diferentes métodos y medios de ataque que pueden catalogarse como terroristas, pues su ejecución violaba derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, así como diferentes principios y normas humanitarias. Estos métodos y medios bélicos se caracterizaron por la imposibilidad de controlar su dirección, por sus efectos indiscriminados sobre la población y bienes civiles, así como por el pánico y la destrucción ocasionados entre comunidades inermes. Resaltan, entre otros: los artefactos explosivos con efectos indiscriminados (minas antipersonal, armas trampa y artefactos explosivos controlados a distancia, instalados en todo tipo de bienes civiles, en semovientes, transportados por infantes inocentes e incluso puestos en cadáveres de seres humanos; cilindros bomba, tatuco y vehículos armados con explosivos. A ello se sumó la voladura de infraestructuras

energéticas, mineras, de comunicaciones y de transporte⁴⁸, entre muchos otros actos de barbarie). Asimismo, se registraron ataques y bombardeos indiscriminados o ataques con interposición o en medio de la población y bienes civiles; las amenazas, las desapariciones, los homicidios selectivos; el terror y el exterminio de movimientos políticos de oposición, las masacres y los desplazamientos masivos de población; a lo cual siguieron, despojos masivos de tierras, el confinamiento y el desarraigo de miles de pobladores, entre otras muchas conductas execrables.

No puede dejarse de lado dentro de la violencia terrorista en Colombia durante este periodo, el importante rol que jugaría las mafias del narcotráfico, organizaciones que, como se refirió, se habían fortalecido y expandido⁴⁹ entre los años 70 y 80, primero en el suroccidente del país, configurando el llamado Cartel de Cali⁵⁰ y, posteriormente, en la región de Antioquia y el Eje Cafetero, a través del llamado Cartel de Medellín.

Además de las situaciones de competencia y confrontación que eventualmente sostuvieron estas organizaciones con la insurgencia⁵¹, cabe señalar que el Cartel de Medellín, primordialmente⁵², actuó de forma más agresiva a través de la financiación de campañas y partidos políticos y en la infiltración en organismos de seguridad del Estado. De tal manera que para mediados de los años 80, el Gobierno de la época tenía claro que, además de la amenaza constituida por las guerrillas en expansión, las organizaciones narcotraficantes se configuraban en un serio riesgo para la institucionalidad, tanto por su poder corruptor como por su capacidad de presión a las autoridades de todos los niveles, a través de asesinatos, secuestros, amenazas, desapariciones, sobornos y atentados.

Este escenario llevaría a que las autoridades declararan la guerra frontal contra el narcotráfico, para lo cual adoptarían una serie de disposiciones y políticas de seguridad⁵³, en el marco de los estados de sitio o estados de excepción, figura a través de la cual se gestionaron los asuntos públicos durante buena parte del siglo XX⁵⁴.

El Cartel de Medellín, a través de su cabecilla, Pablo Escobar Gaviria, respondería a las medidas del Gobierno desatando una oleada de atentados terroristas en centros urbanos, desconocida hasta el momento en el país⁵⁵, a través de la cual asesinó y afectó la vida e integridad de centenares de ciudadanos inocentes, además de cegar la vida de numerosos servidores públicos, integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía, jueces, dirigentes políticos, periodistas, entre otros. Todo ello con el propósito de que el Gobierno le hiciera

concesiones en aspectos sensibles, como evitar la extradición de sus cabecillas y conseguir el sometimiento a la justicia de los jefes de los carteles, en condiciones favorables⁵⁶.

En algún momento, las autoridades y la dirigencia política fueron optimistas y consideraron que la violencia política y el terrorismo iban a disminuir por efecto de algunas concesiones otorgadas a los narcotraficantes y por la captura, desarticulación de organizaciones mafiosas y la entrega de algunos de sus jefes, sumado a los procesos de apertura democrática y negociaciones de paz, que dieron lugar a la Constitución de 1991 y facilitaron la desmovilización y entrega de armas de varias organizaciones insurgentes⁵⁷. Sin embargo, la actividad bélica no disminuiría y la violencia de las guerrillas que se negaron a participar en las negociaciones de paz, junto con la violencia paramilitar en ascenso, se desencadenaría con fuerza durante toda esa década y hasta mediados de la siguiente, expresada en infinidad de actos y atentados terroristas.

Finalizando la década de 1990 y comenzando el nuevo siglo, dos factores fueron decisivos para cambiar la correlación de fuerzas y el escenario de confrontación entre el Gobierno, las organizaciones paramilitares y las guerrillas. Por un lado, la estrategia contrainsurgente adelantada por el Gobierno Nacional, caracterizada por un proceso de reingeniería y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas⁵⁸, lo que las llevó a recuperarse de los ataques y de las emboscadas sufridas, esencialmente, por parte de las FARC-EP, y a retomar la iniciativa en la confrontación.

Por otro lado, la estrategia de las extintas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) de combatir a lo que se denominó las «bases sociales de la insurgencia»; estrategia que se tradujo, en la práctica, en el asesinato, desplazamiento, desarraigo y despojo de miles de personas. Estos hechos incidieron, de diversas formas, en la reducción, repliegue y debilitamiento de las guerrillas, particularmente, de las FARC-EP⁵⁹. Esta situación condujo a esa guerrilla a replantear su organización y despliegue táctico y a redefinir sus objetivos estratégicos de toma del poder político. Circunstancia que, aunada a otros factores, años más tarde los pondría en un proceso de acercamiento para alcanzar acuerdos de paz definitivos con el Gobierno.

Al escenario anterior se suma que, a partir del año 2006, se concretarían las negociaciones entre el Gobierno y las organizaciones de Autodefensas o paramilitares, lo que llevó al desmantelamiento oficial de estas estructuras y, posteriormente, al encarcelamiento y la extradición de algunos de sus mandos, así como a la desmovilización y entrega de armas de un grueso número de combatientes.

En resumen, cabe señalar que los impactos sociales, económicos y ambientales de los atentados terroristas ocurridos en el contexto del conflicto armado interno colombiano, acaecidos entre los años 80 y la primera década del siglo XXI, fueron de gran magnitud, lo que contribuyó a cimentar en distintos sectores de la población una memoria de la violencia y de la inseguridad, con bajos niveles de confianza hacia las instituciones del Estado. No sobra resaltar que la mayoría de actos terroristas cometidos en los diferentes territorios del país terminaron afectando a las poblaciones más vulnerables y desprotegidas.

2.2. Nuevas expresiones: el terrorismo como expresión de la delincuencia y el crimen organizado

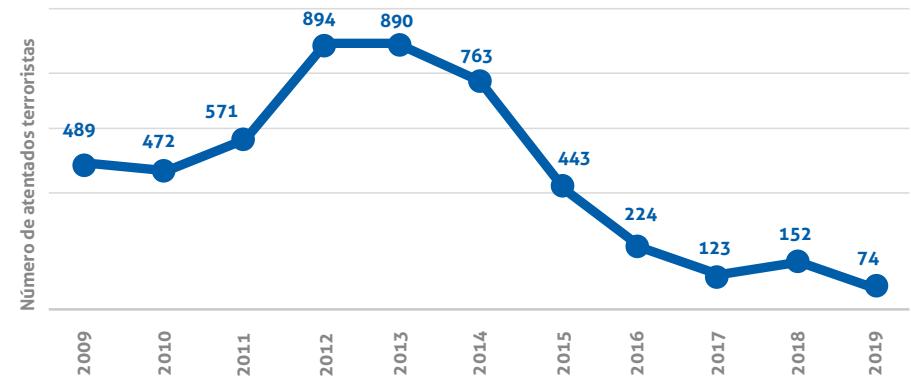
A partir del año 2006 comenzó una importante mutación de los actores armados que venían interviniendo en el conflicto armado colombiano. La escisión y disolución de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) dio lugar a que surgieran numerosos grupos armados, que más tarde el Gobierno Nacional denominaría como BACRIM (Bandas Criminales Emergentes al Servicio del Narcotráfico), mientras que desde la Defensoría del Pueblo se les comenzaría a llamar como grupos armados surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas (abreviadamente, grupos posdesmovilización). Esta denominación se les adjudicó, entre otras razones, por compartir elementos comunes con los antiguos grupos paramilitares, porque sus filas en buena medida estaban integradas por excombatientes de las autodefensas y porque, en varias de estas estructuras, la dirección se encontraba a cargo de mandos medios que pertenecieron a estas. Asimismo, por formas de organización, control territorial, prácticas de violencia y sometimiento poblacional, similares a los de los antiguos paramilitares, así como por la pervivencia de alianzas con algunos actores políticos locales, además de algunos contactos y vínculos con integrantes de la Fuerza Pública. A ello se sumó que, en ciertos casos, siguieron sosteniendo idearios, banderas o prácticas contrainsurgentes.

A pesar de todas estas similitudes con el paramilitarismo, un elemento diferenciador comenzaba a denotarse con fuerza en estas organizaciones: la tendencia cada vez más enérgica a articularse y soportarse en dinámicas y grupos del crimen organizado, pasando a ocupar un segundo lugar la defensa de idearios políticos contrainsurgentes⁶⁰.

Por otro lado, y como se señaló, el resultado de las acciones contundentes contra sus principales cabecillas, y de otros resultados militares adversos, haría que las FARC-EP entraran en una serie de replanteamientos estratégicos que las llevaría, hacia el año 2011, a iniciar acercamientos de paz con el Gobierno, los cuales concluirían con la suscripción del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* el 24 de noviembre de 2016, con la consecuente concentración, entrega de armas y desmovilización de la mayoría de sus combatientes.

Contrario a lo que podría pensarse, la desmovilización de las AUC no representó una disminución notable en los picos de la violencia y los actos de terrorismo. Como puede observarse en la gráfica 1, si bien desde el año 2009 hasta 2011 hubo un leve descenso relativo en el número de atentados terroristas en Colombia, que posiblemente obedeció al proceso de reconfiguración, fortalecimiento y rearme de los grupos sucesores del paramilitarismo, la violencia volvería a escalar entre los años 2011 y 2013, por una parte, debido al interés de esos grupos de retomar el control territorial y de las economías ilegales. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, para ese momento, si bien la guerrilla de las FARC-EP había entrado en diálogos con el Gobierno, posiblemente uno de los objetivos para lograr un mayor posicionamiento en la mesa de negociaciones consistió en arreciar las acciones armadas y atentados terroristas, además de sostener duras confrontaciones, tanto con la Fuerza Pública como con otros actores armados, por el control de territorios y corredores estratégicos.

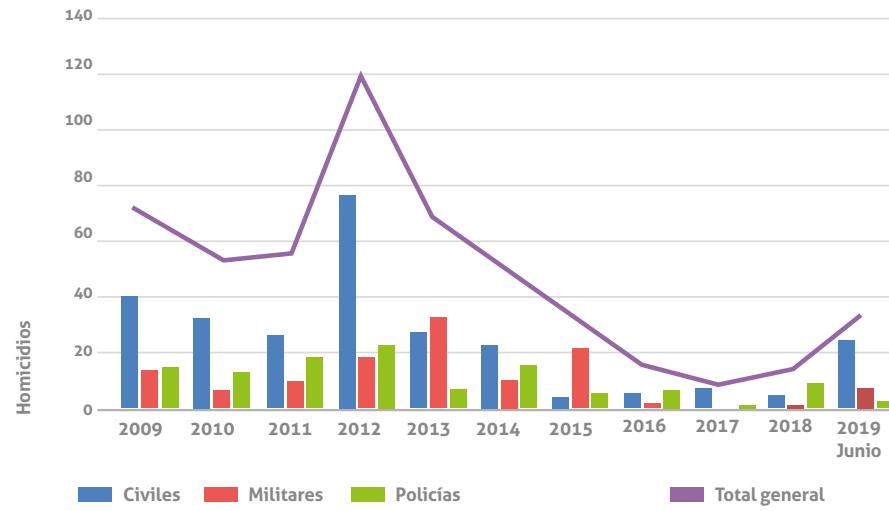
Gráfica 1. Número de atentados terroristas en Colombia entre 2009 y junio de 2019



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Ministerio de Defensa Nacional (2019).

El mismo comportamiento se evidencia en el número de víctimas mortales de atentados terroristas en el país en el mismo periodo, el cual presenta un alza alrededor del 100% entre 2011 (56 homicidios) y 2012 (118 homicidios), tal como lo muestra la gráfica 2. Los principales afectados son civiles (76 casos), seguidos de policías (23 casos) y militares (19 casos). A pesar de que luego de la firma e implementación del Acuerdo Final de paz se presenta una considerable disminución de estos eventos (básicamente, entre 2016 y 2017), en el año 2018 se reporta un aumento de seis (6) eventos adicionales en comparación con 2017 y a corte de junio de los corrientes, la cifra de eventos terroristas, según el Ministerio de Defensa Nacional, es de 33, casi el doble de la totalidad del año anterior, razón por la cual se comienzan a evidenciar nuevas formas y dinámicas de violencia.

Gráfica 2. Número de víctimas (homicidios) de atentados terroristas en Colombia entre 2009 y junio de 2019

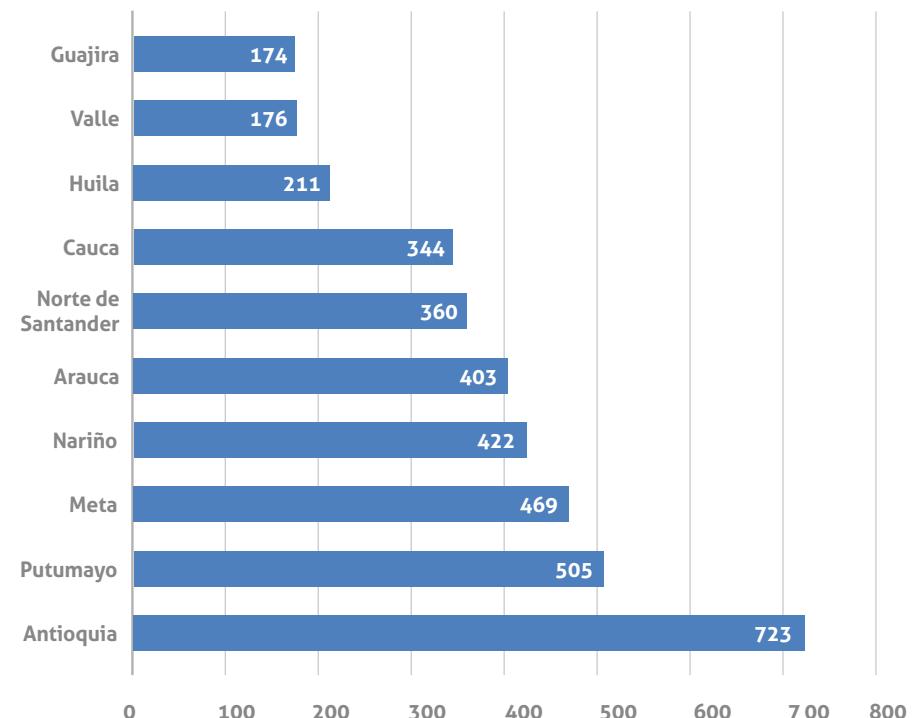


Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Ministerio de Defensa Nacional (2019).

Con respecto a los departamentos más afectados por atentados terroristas en el periodo 2009-junio de 2019, Antioquia con 723 eventos, Putumayo con 505 y Meta con 469 poseen las cifras más altas, según información de la Policía Nacional. Lo anterior obedece a que Antioquia tiene la particularidad de ser atractivo por los recursos económicos, puesto que es uno de los departamentos con mayor aporte al producto interno bruto (PIB) del país, fruto de las actividades económicas, comerciales, industriales, de oferta de servicios

e infraestructura eléctrica⁶¹. Por otro lado, su posición geográfica beneficia a los actores armados, porque les permite comunicarse con el centro del país, la costa Caribe y Pacífica, y establecer corredores estratégicos para el tránsito de droga, particularmente, en la zona rural de las subregiones de Oriente, Bajo Cauca, Urabá, Nordeste, Magdalena Medio, Aburrá Norte y Sur⁶².

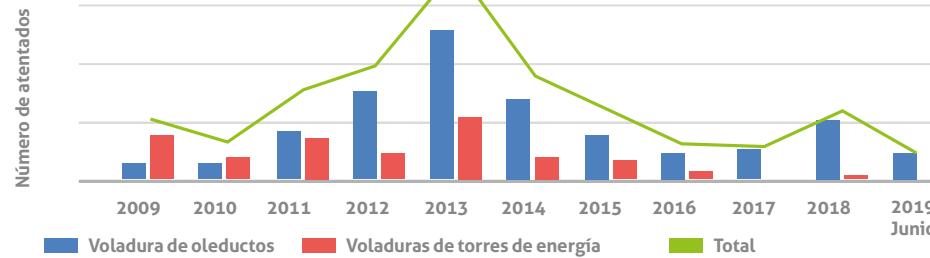
Gráfica 3. Atentados terroristas. Principales departamentos afectados (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional de Colombia (2019).

La gráfica 4 muestra que a partir del año 2015 se registra una disminución notoria en la violencia, fundamentalmente, la referida a los atentados terroristas contra la infraestructura energética y petrolera, declive que puede leerse como un efecto directo del cese al fuego acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP y, posteriormente, como resultado de su desmovilización y desarme.

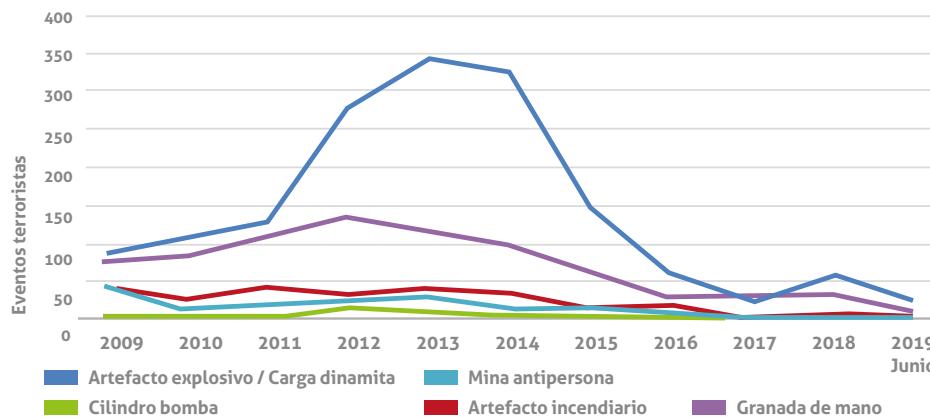
Gráfica 4. Número de atentados terroristas a infraestructura crítica (2009-jun 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa Nacional (2019).

Sin embargo, a pesar de la disminución notoria de los actos de terrorismo cometidos en el contexto del conflicto armado (atentados contra la infraestructura minero-energética y de comunicaciones y atentados con artefactos explosivos, granadas de mano, minas antipersonal, entre otros), el vacío en el control territorial y de las economías ilegales dejado por las FARC-EP, luego de su desmovilización y disolución, dio lugar a que estructuras armadas, como los grupos posdesmovilización de las AUC, que ya venían en un proceso de fuerte articulación con las economías ilegales y el crimen organizado, avanzaran en distintos territorios buscando presionar y ejercer control de las zonas abandonadas por las FARC-EP. Esta situación los pondría en abierta confrontación con el ELN y, también, con grupos disidentes de las desaparecidas FARC-EP.

Gráfica 5. Arma o medio utilizado en atentados terroristas en Colombia (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia con información tomada del Ministerio de Defensa Nacional (2019).

Puede observarse, entonces, que la violencia y las dinámicas propias del conflicto armado si bien disminuyeron notablemente, como resultado de la terminación de la contienda entre las Fuerzas Militares y las FARC-EP, otros tipos de enfrentamientos armados y actos terroristas, ya no relacionados con la confrontación armada, sino con las dinámicas de la disputa entre actores del crimen organizado y antiguas guerrillas, comenzarían a ocupar su lugar. Este escenario puede observarse en el nuevo ascenso de la violencia (ver gráfica 2) —aunque no en los preocupantes niveles de años anteriores— a partir del año 2017 y hasta la actualidad.

En el presente, las economías ilegales (narcotráfico, contrabando, minería ilegal, préstamos de usura, etc.) han contribuido a definir y delinear las dinámicas de violencia, incidiendo ampliamente en los intereses y motivaciones de los actores armados, más allá de la mayor o menor adscripción de sus prácticas a un determinado ideario, intereses o alianzas políticas.

A diferencia de lo que ocurría finalizando la década de los 90 y comienzos del 2000, en la cual era posible identificar claramente a unos actores armados que utilizaban como soporte el narcotráfico para financiar su lucha por el poder político, hoy en día la dinámica y configuración de las estructuras armadas irregulares los muestra ampliamente articulados con las economías criminales, incluyendo allí a antiguas organizaciones guerrilleras como el ELN, o a nuevas estructuras como las disidencias de las FARC o grupos armados organizados residuales y el EPL. Sumado a los anteriores, los grupos posdesmovilización de las Autodefensas, que prácticamente desde su origen han mostrado un mayor apego y dinámica alrededor de las economías ilegales que una subordinación a objetivos o banderas político-ideológicas.

Como consecuencia de esta nueva coyuntura determinada por el crimen organizado, cabe señalar que el terrorismo en Colombia se encuentra en la actualidad subordinado, por lo menos, a tres tipos de escenarios: por una parte, a los ataques y atentados que ocurren en regiones a donde se enfrentan dos o más estructuras armadas o estas contra el Estado; enfrentamientos que por sus características y por el contexto en el que ocurren replica las dinámicas del conflicto armado que prevaleció hasta el año 2014 aproximadamente. En este tipo de espacios, como, por ejemplo, el departamento del Cauca⁶³, son frecuentes los atentados con explosivos, los carros bomba, las armas trampa, las minas antipersonal, entre otros.

Un segundo escenario que podría denominarse como mixto, pues en este se replican elementos clásicos de la confrontación armada y, a su vez, se superpone y combina en otros territorios a donde prevalecen y vienen expandiéndose con fuerza dinámicas del crimen organizado, como puede ser la región del Catatumbo, en Norte de Santander. En este contexto, al mismo tiempo que se presentan ataques y atentados terroristas que son propios de la confrontación que ha prevalecido en Colombia en las últimas décadas, también pueden verse otro tipo de prácticas violentas que podrían configurarse como actos de terror, aunque, de menor entidad o menor impacto, como son las amenazas individuales, las extorsiones, los homicidios selectivos y los desplazamientos individuales o familiares.

Finalmente, un tercer escenario, donde se observan, ante todo, conflictos por rentas provenientes de economías ilegales con distintas conexiones regionales. Lo que puede ser el caso de grandes centros urbanos, como Bogotá, Cali, o Bucaramanga. En estos espacios predominan, sobre todo, estructuras criminales dedicadas a fomentar el narcotráfico al menudeo y el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Dichas estructuras se enfrentan con otras organizaciones delictivas por el control territorial de barrios y localidades. En estos contextos, estas organizaciones ejercen un tipo de violencia selectiva y violencia simbólica, trasmitiendo mensajes intimidantes y ejemplarizantes a determinados segmentos de la población, como una forma de afianzar el control poblacional. Entre otros medios, se valen de extorsiones, asesinatos, artefactos explosivos de mediano y bajo poder, que son arrojados a las viviendas o establecimientos comerciales de quienes se niegan a pagar, sumados a la incineración de vehículos, entre otros. En este sentido, el terrorismo toma otra connotación, tanto por sus factores desencadenantes y autores, como por su alcance y magnitud, lo que lo diferencia en forma notoria del terror paramilitar o guerrillero y, en general, de los actos propios de los escenarios bélicos.

Este nuevo escenario, determinado por las disputas de la criminalidad organizada, en el cual la población resulta sometida y victimizada, plantea una serie de desafíos inéditos para las autoridades, pues hasta el momento estas se habían adaptado a las lógicas de la guerra, tanto en el afrontamiento del fenómeno como en la atención de sus consecuencias, para lo cual se formularon importantes marcos normativos y de política. Sin embargo, este tipo de aprestamiento no se ha tomado en cuenta frente a un fenómeno que resulta difuso y poco visible, particularmente, en lo que tiene que ver con la atención y reparación a las víctimas, punto respecto al cual se profundizará en los siguientes acápite.

2.3. Aspectos conceptuales y normativos de la lucha contra el terrorismo en el contexto del conflicto armado interno

2.3.1. Aspectos conceptuales

Como se señaló al inicio de esta investigación, el fenómeno del terrorismo ha presentado históricamente importantes desafíos para su comprensión y, por ende, para la construcción de una noción jurídica universal, tanto por las motivaciones y propósitos que animan a sus autores, como por sus objetivos y blancos de ataque, los cuales pueden ser desde una gran aglomeración de personas hasta alguien individualmente considerado. En igual sentido, puede afirmarse, respecto a sus actores materiales y determinadores, sobre los cuales no existe una regla para caracterizarlos, pues estos pueden ser organizaciones de diversos tamaños, o bien, individuos solitarios. Pueden, además, actuar en forma programada o estratégica, al mismo tiempo que en forma intempestiva y sin ninguna planeación. De forma similar puede hablarse de los medios y métodos utilizados, pues se usan desde los más sofisticados hasta los más simples e insospechados. De manera que todos los elementos anteriores coinciden quizás solo en que el terrorista tiene la necesidad de provocar un impacto y temor generalizado en la comunidad.

Lo anterior lleva a que la respuesta habitual de las autoridades se limite a una comprensión poco profunda sobre el fenómeno, que se traduce en la adopción de medidas centradas en restablecer un ambiente de seguridad y tranquilidad pública (a través, por ejemplo, de mayor presencia militar y policial en las calles), brindar atención de emergencia a las víctimas y mostrar resultados inmediatos, que normalmente se expresan en la captura y judicialización de los presuntos responsables. En este sentido, la presión mediática y de la opinión pública por resultados y para que se devuelva la seguridad a los hogares lleva a que las autoridades pasen a segundo plano la elaboración de estudios más complejos tanto en materia de análisis de contexto, como en evaluación criminológica (estudio del perfil psicológico de los autores, caracterización y antecedentes de la organización responsable, análisis detallados de laboratorio, estudios de inteligencia técnica, electrónica y humana), los cuales demandan mayor tiempo, esfuerzo, personal y recursos.

Este tipo de visión inmediatista, efecto de la presión de los medios de comunicación y la opinión pública, ha conducido en nuestro país, y en otros afectados por esta problemática, a que se opte por considerar que el tratamiento del terrorismo siempre debe demandar facultades especiales en materia ejecutiva y judicial, pues la institucionalidad ordinaria no resulta suficiente. El riesgo de este tipo de estrategias es que, al dejar de lado la institucionalidad jurídica ordinaria, se puede caer en la vulneración de garantías procesales, justamente por recurrir a calificaciones de la conducta penal que resultan ambiguas, en las que se incluyen expresiones como «terror», «zozobra», «inseguridad», etc. A lo anterior se agrega, como señala el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, que:

(...), se sobrevalora la anticipación penal, de tal forma que la conducta no tiene que materializarse en hechos ni producir resultados sino que se castiga con base en la sospecha y la tipificación de figuras de peligro (por ejemplo conductas que son consideradas como “actos preparatorios”) (...)⁶⁴.

Colombia no ha sido ajena a esta mirada. Tanto el Código Penal de 1980 como el Código Penal actual (Ley 599 de 2000) se refieren al delito de terrorismo como:

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 (...).

De esta manera, se cae en una serie de conceptos ambiguos, como «zozobra», «terror», «peligro», «causar estragos», lo que lleva a la imposibilidad de precisar las conductas que se adecúan a estos calificativos, dejándose un amplio campo a la interpretación del operador judicial. Esto último puede llevar a calificar como acto de terrorismo desde el uso de una piedra hasta la utilización de un explosivo de bajo poder hecho de pólvora, o cargado con dinamita u otros químicos.

A lo anterior se añade que el tipo penal configura conductas de peligro, lo que permite que no sea necesario que el acto de terrorismo se materialice. Esta indefinición y ambigüedad lleva entonces a que se pueda calificar como terrorismo un sinnúmero de hechos violen-

tos, respecto a los cuales es variable su grado, su presunta autoría y sus particularidades. Asimismo, como quedó señalado, este tipo de calificaciones ambiguas y genéricas puede llevar a que la normativa en materia antiterrorista conduzca a la criminalización de protestas sociales, aspecto que de diversas formas puede terminar lesionando los derechos y garantías fundamentales de quienes buscan participar en estas actividades⁶⁵.

Si bien la legislación relacionada con la lucha contra el terrorismo se supone para situaciones excepcionales y, por tanto, comporta un dispositivo de respuesta estatal extraordinario que debería concluir una vez se restablezca la tranquilidad pública, ha terminado por convertirse en un marco jurídico con vocación de permanencia, de manera que las políticas en materia de acciones antiterroristas se han adaptado y articulado a una realidad constantemente alterada por la violencia del conflicto armado y, en la actualidad, por la violencia originada en el crimen organizado.

En este sentido, llama la atención cómo a pesar de la ingente lucha y los denodados esfuerzos desplegados por las autoridades desde hace por lo menos cuatro décadas para combatir el terrorismo en sus diferentes manifestaciones, el fenómeno se ha venido reconfigurando bajo nuevos contextos, intereses y actores, no obstante la disminución notoria luego de finalizado el conflicto entre las Fuerzas Militares y las FARC-EP. Así mismo, parece haber comenzado una nueva etapa ascendente por las dinámicas de las estructuras armadas que hoy se fortalecen en el país: Ejército de Liberación Nacional (ELN), las autodenominadas AGC o también conocidas como Clan del Golfo, los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR⁶⁶) o disidencias de las FARC, el Ejército Popular de Liberación (EPL), entre otros.

En todo caso, y más allá del escenario descrito, representa un riesgo para la democracia y los derechos humanos, que Colombia se articule sin mayor reflexión a las estrategias mundiales de lucha contra el terrorismo. Con ello, se podría caer en ampliaciones innecesarias de las restricciones a los derechos civiles y libertades políticas y, por ende, en modelos de «vigilantismo» que conducen a restricciones sutiles o abiertas a las libertades individuales y colectivas, a través de nuevos medios tecnológicos. Adosado a esto, se generaría un incremento de los presupuestos de defensa que garantizan ante todo una respuesta basada en la seguridad, sin mirar otras variables de la problemática.

2.3.2. Aspectos normativos

A continuación se presenta un resumen de algunas normas donde se recogen las rutas de prevención, la lucha contra el terrorismo y la atención a las víctimas de este fenómeno en Colombia.

Tabla 8. Normas que describen las rutas de prevención y la lucha y atención a las víctimas de actos terroristas

Norma	Descripción
Constitución Política de Colombia	Artículo 214.
Ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano	Artículos 144 y 343.
Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU	Por medio de la cual se crea el Comité contra el Terrorismo.
Ley 808 de 2003	Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.
Ley 804 de 2003	Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.
Decreto 2973 de 2010	Por el cual se fijan los criterios para la prestación de los servicios de rehabilitación física y mental a las víctimas de la violencia política y se dictan otras disposiciones.
Ley 1448 de 2011	«Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones» (Artículos 48 y 168, numerales 13 y 20).
Decreto 4800 de 2011	Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1725 de 2012	«Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011».
Documento CONPES 3726 de 2012	Por medio del cual se determinan los lineamientos de normatividad y jurisprudencia del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluyendo el plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento de la política pública.

Norma	Descripción
Decreto 1084 de 2015	«Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación».
Decreto 056 de 2015	Por el cual se reglamenta la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes del Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga (hoy ADRES), y se establecen las condiciones de operación del aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas .

Fuente: Elaboración propia.

Si bien este marco normativo registra la actividad legislativa y reglamentaria para enfrentar un fenómeno violento que tiene consecuencias materiales altamente gravosas para la sociedad (atentados, asesinatos, lesiones, etc.), no está respaldado en una definición doctrinal y normativa universalmente aceptada. Ello trae como consecuencia que las normas que se construyan siempre dependan en su alcance de la entidad que la promulga (entidades internacionales, gobiernos, fuerzas armadas, etc.), así como de las coyunturas políticas nacionales y globales.

Se resalta cómo las respuestas legislativas sirven de fundamento a las medidas que se adoptan para combatir el fenómeno. Estas medidas buscan mantener un equilibrio entre la contundencia para enfrentar una amenaza de gran magnitud y la salvaguarda de los derechos fundamentales, el derecho humanitario y las bases en las que se soporta el Estado democrático de derecho.

En la normatividad colombiana, el terrorismo surgió como tipo penal a partir del artículo 187 del Decreto 100 de 1980, donde se inscribía en el Título V, relativo a los delitos contra la seguridad pública. Durante la década de los ochenta, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades otorgadas por la declaratoria del estado de sitio, emitió el Decreto 180 de 1988, a través del cual modificó el contenido de este tipo penal y adicionó cinco artículos dirigidos a sancionar el auxilio a actividades terroristas, la omisión de informes sobre actividades terroristas, la exigencia o solicitud de cuotas para terrorismo, la instigación o consternamiento para ingreso a grupos terroristas y la instigación al terrorismo.

Más tarde, por medio de los decretos 2266 de 1991 y 2790 de 1990, el Gobierno adoptó como legislación permanente las disposiciones expedidas en el marco del estado de sitio y creó una jurisdicción especial para los delitos de orden público. Se argumentó, en su momento, que esta iniciativa tenía como fin lograr una mayor efectividad en la lucha contra el terrorismo, evitando la comisión de la conducta y robusteciendo las herramientas de judicialización a sus responsables.

En el Código Penal vigente (Ley 599 de 2000) se concibió el terrorismo dentro de dos títulos distintos, con elementos de tipo y sanciones punitivas diferenciadas. En el artículo 144, correspondiente al Título II, relativo a los delitos contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, cuya regulación se refiere a los actos que se realizan con ocasión y en desarrollo del conflicto armado. El terrorismo se contempla también en el artículo 343, que hace parte del Título XII, relacionado con los delitos contra la seguridad pública. Conforme a esta última definición normativa, los hechos no deben guardar relación con el conflicto armado, ni se impone que sea realizado por sujetos activos calificados. El sujeto pasivo sería la sociedad en general sin distingo alguno, a diferencia de los actos de terrorismo previstos para tutelar a la población civil, es decir, las personas que no toman parte de las hostilidades. En este título del Código Penal se integró, además, la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y la administración de recursos relacionados con dichas actividades (artículo 345).

Con el objeto de armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de prevención, investigación, detección y sanción de la financiación del terrorismo, en 2006 se expidió la Ley 1121, con la cual, entre otras cosas, se modificó el artículo 345 del Código Penal y se eliminó la posibilidad de subrogados y beneficios administrativos para los condenados por estas actividades.

Como se observa, el terrorismo se presenta en condiciones normales y en medio del conflicto armado. En ambos casos, tanto en un ambiente donde rige la seguridad pública como en un contexto determinado por el DIH, se trata de delitos plurifensivos, ya que el responsable transgrede más de un bien jurídico. Puede verse también cómo las dos conductas reseñadas son tipos penales de peligro, por lo cual, para que cumplan el parámetro de tipicidad no es necesario que se generen daños. En caso de que esto ocurra, se deberán imputar las otras conductas punibles conexas.

2.3.3. Marco normativo de la atención a las víctimas del terrorismo en el contexto del conflicto armado interno

En 1993, el Gobierno Nacional expidió la primera regulación enfocada al apoyo de las víctimas de atentados terroristas. Por medio del Decreto 444 de 1993 se consagraron medidas de asistencia humanitaria en materia de salud, gastos funerarios, vivienda, crédito y educación para quienes resultaren damnificados por acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada. En términos similares, se promulgó la Ley 104 de 1993, que en el Título II asignó en cabeza del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el INURBE, el apoyo en materia de salud, vivienda, crédito y educación.

A mediados de la década de los 90, se agudizó la violencia en las áreas rurales por cuenta de las múltiples incursiones armadas y atentados terroristas perpetrados por grupos paramilitares y guerrillas. Teniendo presente este contexto, en 1997 se sancionó la Ley 418, en la que se establecieron medidas de apoyo humanitario dirigidas a víctimas de atentados terroristas, combates y masacres, ocasionadas en el marco del conflicto armado interno. En ese momento se dispuso que el reconocimiento y pago de los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria se debía realizar por conducto del Ministerio de Salud con cargo a la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Fosyga (hoy ADRES). Por su parte, la ayuda humanitaria debía verificarse a través de la Red de Solidaridad Social.

Estas acciones a favor de las víctimas fueron ratificadas por medio de la Ley 782 de 2002 y mediante los Decretos 3990 de 2007, 967 de 2012 y 056 de 2015. Este último, vigente en la actualidad, reglamentó la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes del Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga (hoy ADRES), en el que se incluyen las condiciones para la atención en salud e indemnizaciones a favor de las víctimas de eventos catastróficos y terroristas.

La Ley de 975 de 2005 también estableció medidas de reparación a favor de las víctimas por conductas cometidas en el marco del conflicto armado, entre ellas, los ataques terroristas. En el artículo 102 se estableció el incidente de reparación integral para reparar a la víctima de hechos punibles realizados por grupos al margen de la ley con los recursos

de los victimarios. Con posterioridad se expidió el Decreto 1290 de 2008, que dispuso la creación de un programa de reparación individual por vía administrativa, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social.

Como se esbozó en el acápite anterior, es posible considerar la conducta terrorista desde varias ópticas, una de ellas, como producto del conflicto armado, que en efecto fue la postura del legislador al expedir la Ley 1448 de 2011, en la cual se presume que los actos de terrorismo se han desarrollado dentro del marco del conflicto armado. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se enmarca dentro del campo de la justicia transicional y tiene como propósito establecer medidas de índole social, económica, judicial y administrativa para las víctimas del conflicto armado. A la luz de esta regulación, las medidas se dirigían a las víctimas, inicialmente con un alcance limitado por el ámbito temporal y por el tipo de victimario (artículo 3.º). Sin embargo, la Corte Constitucional, a través de diversos pronunciamientos, ha ampliado dicha cobertura.

Con relación a los atentados terroristas que afectan vehículos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1828 de 1992, en el cual asignaba a las entidades aseguradoras, con un porcentaje de participación estatal superior al 50%, la obligación de asumir aquellos riesgos relacionados con circunstancias excepcionales. A la luz de tal disposición, a partir de 1992 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público celebró un contrato de seguro con La Previsora S. A. para amparar los vehículos automotores de uso terrestre que sufrieran daños totales o parciales ocasionados por «actos provenientes de huelgas, asonadas, amotinamientos, conmociones civiles y/o terrorismo, este último cometido por grupos subversivos». Esta póliza se mantiene en la actualidad a cargo de la Aseguradora Solidaria de Colombia.

Por último, si los actos terroristas tienen ocurrencia en la capital del país, las víctimas tienen derecho a acceder a una serie de exenciones tributarias respecto de los bienes o actividades que resulten afectados por el evento. Estas medidas se encuentran previstas en el Decreto Distrital 673 de 2011.

A continuación, se reseñan las medidas indemnizatorias dispuestas a favor de las víctimas de actos terroristas en el marco del conflicto armado y el procedimiento para tener acceso a ellas. Una de las responsabilidades que tienen los funcionarios de la Defensoría del Pueblo que actúan en escenarios posteriores a atentados terroristas consiste en dar conocer a las víctimas sus derechos para que estas puedan exigirlos.

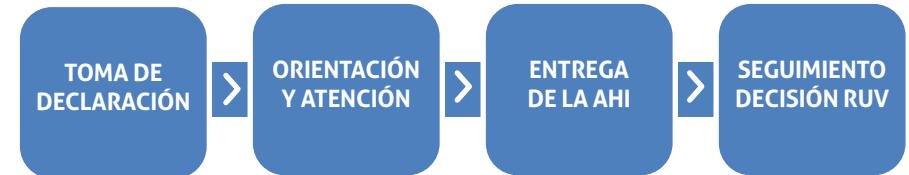
2.3.3.1. Atención a víctimas de atentados terroristas en el marco de la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 hace referencia a los actos terroristas como un hecho victimizante, reseña las medidas indemnizatorias dispuestas a favor de las víctimas y el procedimiento para tener acceso a ellas. Dicha ley delegó a las alcaldías municipales y distritales la responsabilidad de garantizar la ayuda y atención inmediata de emergencias humanitarias, previendo una ruta de atención específica. En desarrollo de esa normativa, en el Formulario Único de Declaración (FUD) (instrumento de uso del Ministerio Público para efectos de la toma de declaración de las personas que se consideran víctimas del conflicto armado), se han establecido once tipos de hechos victimizantes en el marco del conflicto.

Se señala, asimismo, que con el fin de dar cumplimiento a ley de manera eficaz, oportuna y con enfoque diferencial, les corresponde a los Comités Territoriales de Justicia Transicional elaborar y poner en marcha planes de contingencia que permiten construir y mejorar la capacidad de respuesta institucional local para brindar la ayuda y atención inicial a las víctimas que estén en su territorio y así la requieran.

En un plan de contingencia se deben encontrar, entre otros aspectos: el diagnóstico de riesgo de victimización; las rutas de respuesta teniendo en cuenta lo que se requiere atender, cuáles fueron los hechos victimizantes y cuál es la responsabilidad de cada institución estatal; las necesidades y medidas para la implementación de las rutas, y los recursos financieros, humanos, físicos y de comunicaciones.

1. Rutas de atención de emergencia – Lineamientos generales



2. Aspectos a tener en cuenta para la atención de eventos masivos

1. El enfoque diferencial, étnico, de género y discapacidad.
2. Enfoque psicosocial de la atención.
3. Estrategia de corresponsabilidad.
4. Instrumentos de planeación.
5. Documentación y sistematización de todo el proceso

Tabla 9. Ruta para la atención inmediata en actos terroristas (Ley 1448 de 2011)

Ruta	Descripción
Toma de declaración	<p>Ministerio Público (Personería, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Regional o Provincial). Se encargarán de tomar la declaración.</p> <p>Se recomienda que la toma de la declaración sea clara, esto es, que contenga todos los elementos necesarios para que el valorador de la UARIV no tenga dudas respecto de la calificación de la víctima.</p>
Elaboración del Censo de afectación y damnificados	<p>La alcaldía municipal (secretaría de gobierno municipal) se encargará de levantar el acta y censo, caracterizar a la población afectada y garantizar el acceso a los servicios del Estado.</p> <p>Se debe procurar que el censo quede abierto, dado que algunas de las víctimas son trasladadas para su atención y, por lo tanto, en algunas ocasiones no se encuentran en los lugares de afectación en el término de los ocho (8) días siguientes, plazo establecido por la ley para remitir los documentos a la UARIV.</p>
Alimentación	<p>La alcaldía municipal se encuentra a cargo de la entrega de esta ayuda. Por ello, deberá coordinar y suministrar alimentos a las víctimas en las cantidades adecuadas y con valor nutricional. Los alimentos deben estar ajustados a los usos y costumbres de las comunidades afectadas. Esto es fundamental en la atención diferencial. Se deberá tener un especial cuidado cuando se trate de mujeres embarazadas o lactantes, niños y niñas menores de 7 años y personas mayores.</p> <p>En el caso de no contar con recursos, podrá solicitar al Gobierno departamental y nacional su apoyo en subsidiariedad.</p>

Ruta	Descripción
Utensilios de cocina y elementos de aseo personal	<p>La alcaldía municipal se encuentra a cargo de la entrega de esta ayuda. Suministrará elementos para la cocción de los alimentos y vajillas por una sola vez, así como elementos de aseo personal para cada hogar según lo establezca el ente territorial y teniendo en cuenta la necesidad de los afectados. Se debe hacer un seguimiento, control y capacitación en la manipulación de alimentos, manejo de residuos sólidos, orientación y capacitación en higiene personal.</p>
Alojamiento transitorio/kit de hábitat/ saneamiento básico	<p>En los planes de contingencia, la alcaldía municipal deberá identificar, adecuar y habilitar espacios disponibles para albergar a las víctimas, garantizando acceso a agua potable, condiciones de salubridad, dignidad y seguridad. En caso de no contar con recursos, podrá solicitar apoyo subsidiario al Gobierno departamental y nacional.</p>
Atención médica de emergencia	<p>Corresponde a la secretaría de salud municipal/ departamental a través de los promotores de salud, IPS, EPS, ESE, ICBF, realizar atención de urgencia en caso necesario, garantizar el acceso a servicios de salud, realizar valoración médica general, realizar brigadas médicas de atención, prevención de enfermedades y control de vectores en los lugares de albergue y valoración nutricional permanente de la población infantil vulnerable.</p>
Atención psicológica	<p>Corresponde a la secretaría de salud municipal/ departamental, a través de los promotores de salud, IPS, EPS, ESE, ICBF, identificar con el personal de salud las afectaciones psicosociales de las familias afectadas. De igual forma, le compete coordinar y garantizar asistencia psicosocial a la población afectada, así como garantizar la prestación de primeros auxilios psicológicos, entrenar agentes comunitarios en salud mental para la atención primaria en salud y prestar asistencia psicológica clínica en los casos remitidos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3.2. Ruta de atención a miembros de la Fuerza Pública y Policía Nacional –PONAL

En el orden jurídico interno, la Ley 1448 de 2011 define en el artículo 3.º a las víctimas como:

(...) aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno⁶⁷.

El parágrafo 1.º de esa disposición precisa que:

Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Como se observa, dicha norma⁶⁸ no excluye a los miembros de las Fuerzas Armadas o a policías del concepto de víctimas, sino que establece que la reparación económica que les corresponde en tal calidad –la de víctimas– dependerá de un régimen distinto al que se aplica a otras víctimas que no hacen parte de la Fuerza Pública.

Esta premisa de reconocimiento como víctimas y el consecuencial derecho a una reparación –aunque diferenciada– fue ratificada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-161 de 2016 pues, al interpretar el parágrafo citado, indicó que surgen dos aspectos relevantes sobre esta disposición en torno a los derechos de los miembros de la Fuerza Pública en el marco de la denominada Ley de Víctimas. Por un lado, «(...) el reconocimiento expreso de su condición de víctimas, con las limitaciones temporales, personales y materiales previstas para todos los sujetos destinatarios de la ley» y por otro, «(...) la previsión de un criterio diferencial para el componente de reparación económica ligado al régimen especial que les es aplicable».

De conformidad con lo expuesto, los integrantes de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional serán reconocidos como víctimas en los eventos en que, con ocasión del conflic-

to armado interno, hayan sido objeto de infracciones al derecho internacional humanitario y a las normas internacionales de derechos humanos; en consecuencia, serán titulares de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral emanada del régimen especial que les resulta aplicable.

Por otra parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV)⁶⁹ señala que «NO tienen dentro de su competencia otorgar indemnizaciones por vía administrativa a los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado, salvo cuando se trate de solicitudes presentadas en el marco de Decreto 1290 de 2008».

Asimismo, indica esta entidad que el proceso de indemnización conforme a los elementos señalados en el artículo 3.º de la Ley 1448 de 2011 es de competencia del Ministerio de Defensa Nacional. Según la UARIV, corresponde a dicha cartera el proceso de indemnización, pues las víctimas del conflicto armado interno de la Fuerza Pública hacen parte del régimen especial y este debe ser definido por ese Ministerio.

Por otra parte, en relación con el proceso de valoración de las declaraciones presentadas por las víctimas en general y, en especial, las presentadas por miembros de la Fuerza Pública, la UARIV se ha regido por los manuales y documentos aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el cual es el competente, según la Ley 1448 de 2011, de aprobar los manuales y los criterios de valoración correspondientes⁷⁰.

Así mismo, es importante señalar que en Colombia existe la reclamación de la reparación integral de los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado por vía de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sobre este último tema, la Corte aclaró que:

(...) la aplicación de un régimen especial respecto de la reparación administrativa no quiere decir que el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional esté limitado en su derecho a la reparación integral en sus cinco componentes, de modo que cualquier daño que no sea cubierto por el régimen especial, podrá ser reclamado por vía de la acción judicial de reparación⁷¹.



Fuente: Imagen tomada del periódico *El Tiempo* en publicación del 27 de enero de 2018⁷².

Responsabilidades Policía Nacional

Tabla 10. Responsabilidades de la Policía Nacional en razón de atentados terroristas

Dependencia	Responsabilidad	Norma
Comandante o jefe respectivo de la Estación de Policía.	Elaborar y tramitar el Informe Administrativo por Lesiones dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del momento en que tenga conocimiento del evento (describir las circunstancias de modo, tiempo y lugar, clasificar en accidente, accidente de trabajo o acción directa del enemigo).	Artículos 24 y 25 del Decreto 1796 de 2000.
Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.	Autorizar la Junta Médico-Laboral por solicitud de Medicina Laboral o por orden judicial.	Artículo 18 del Decreto 1796 de 2000.
Junta Médico-Laboral de la Policía Nacional.	Valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones o afecciones diagnosticadas. Clasificar el tipo de incapacidad psicofísica y aptitud para el servicio. Puede recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite.	Artículo 15 del Decreto 1796 de 2000.

Dependencia	Responsabilidad	Norma
Sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.	<p>Garantizar las prestaciones asistenciales por el tiempo necesario para definir su situación médico-laboral:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atención médica quirúrgica. 2. Medicamentos en general. 3. Hospitalización si fuere necesaria. 4. La rehabilitación comprende: Reeducación de los órganos lesionados, sustitución o complemento de órganos mutilados mediante aparatos protésicos u ortopédicos con su correspondiente sustitución y/o mantenimiento vitalicio. 	Artículo 44 del Decreto 1796 de 2000.

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3.3. Ruta de atención a víctimas de atentados terroristas por fuera del contexto del conflicto armado (Ruta de reivindicación de derechos a partir de las Subcuenta Fosyga (hoy ADRES) - Decreto 056 de 2015)

Uno de los propósitos de la Subcuenta de Eventos Catastróficos, Terroristas y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fosyga (hoy ADRES)⁷³ es garantizar la atención en salud y el pago de las indemnizaciones por los daños generados en la integridad de las personas como consecuencia de un acto terrorista.

1. Servicios de salud. Una vez ocurre un atentado terrorista, las víctimas tienen derecho a recibir los primeros auxilios y la atención en salud necesaria. Se trata de los servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, los cuales deben ser suministrados por un prestador de servicios de salud habilitado.

Procedimiento: La Institución Prestadora de Salud (IPS) que haya atendido a la víctima es la encargada de realizar el cobro ante el Ministerio de Salud y Protección Social. Los gastos serán cubiertos por la ADRES en las cuantías señaladas en la normatividad vigente, dentro del año siguiente al egreso de la víctima. La víctima no debe efectuar procedimiento alguno.

2. Traslado. Las víctimas tienen derecho a ser transportadas de manera gratuita al centro de salud más cercano para recibir atención inicial. El traslado asistencial de las víctimas desde el sitio de la ocurrencia del evento terrorista hasta la institución prestadora de servicios de salud se pagará con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT del ADRES. La institución que realice la movilización tiene derecho a solicitar su pago. En caso de que una persona natural participe en la evacuación, podrán reclamar su pago dentro de un término de un (1) año. El valor a reconocer es de 10 SMDLV.

Procedimiento: Las personas naturales reclamantes deberán radicar ante el Ministerio de Salud y Protección Social el Formulario FURTRAN⁷⁴ debidamente diligenciado y copia de la cédula de ciudadanía del reclamante.

3. Indemnización por incapacidad permanente. Es el valor a reconocer a la víctima de un evento terrorista, cuando como consecuencia de tal acontecimiento se produzca la pérdida de su capacidad para desempeñarse laboralmente. Esta indemnización se concede por una vez y su valor se determina, según fue establecido por el artículo 14 del Decreto 056 de 2015, en montos que van desde los 14 hasta los 180 SMLDV⁷⁵ en correspondencia al porcentaje de la pérdida de capacidad laboral.

Procedimiento: La víctima directa es la legitimada para reclamar el pago de la indemnización ante la Subcuenta ECAT del ADRES. Para hacerlo, debe contar con una certificación de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, entidad competente para determinar el grado de la pérdida de capacidad laboral. La solicitud de indemnización por incapacidad permanente deberá presentarse ante el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro del año siguiente a la fecha en la que adquirió firmeza el dictamen de pérdida de capacidad laboral. Es necesario adjuntar formulario de la reclamación FURPEN⁷⁶, epicrisis o resumen clínico de atención expedido por el prestador de servicios de salud y certificado emitido por el Consejo Municipal/Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de eventos terroristas.

Vale la pena resaltar que entre la fecha de ocurrencia del evento y la solicitud de calificación de la invalidez no deben haber pasado más de dieciocho (18) meses calendario.

Ilustración 2. Proceso de indemnización por incapacidad permanente. Decreto 056 de 2015



Fuente: Elaboración propia.

4. Indemnización por muerte y gastos funerarios. Es el valor a reconocer a los beneficiarios de la víctima que haya fallecido como consecuencia de un evento terrorista. Son beneficiarios y legitimados para reclamarla: el cónyuge o compañero (a) permanente de la víctima, en la mitad de la indemnización y sus hijos en la otra mitad. De no haber hijos, la totalidad de la indemnización corresponderá al cónyuge o compañero (a) permanente; de no existir alguno de los anteriores, serán beneficiarios los padres y, a falta de ellos, los hermanos de la víctima. El monto a pagar es de setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) al momento de la ocurrencia del hecho terrorista (para el año 2020 aproximadamente equivale a \$21.940.000.oo).

Procedimiento: La reclamación por muerte y gastos funerarios deberá presentarse ante el Ministerio de Salud y Protección Social dentro del año siguiente a la fecha de fallecimiento

de la víctima. El formulario FURPEN deberá ir acompañado del certificado emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de un evento terrorista, el registro civil de defunción, el certificado de inspección técnica del cadáver y prueba legal del parentesco entre el reclamante y la víctima.

Ilustración 3. Proceso de indemnización por muerte y gastos funerarios. Decreto 056 de 2015

Indemnización por muerte y gastos funerarios



Fuente: Elaboración propia.

Cabe indicar que una condición indispensable para la acreditación de la calidad de víctima y requisito de procedibilidad común para todos los reclamantes es hacer parte del censo de víctimas de eventos catastróficos de origen natural y de eventos terroristas. En este sentido, el Consejo Municipal/Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres del territorio en donde ocurrió el hecho debe elaborarlo y remitirlo al Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del evento terrorista.

Finalmente, conviene aclarar que las víctimas no pueden recibir doble beneficio. Por tanto, si ha recibido indemnización por muerte y gastos funerarios o por incapacidad de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el valor reconocido por dicha entidad se descontará de la indemnización de la Subcuenta ECAT del ADRES y se pagará la diferencia.

2.3.3.4. Ruta para el reclamo de la indemnización a partir de la póliza de terrorismo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Cuando el evento terrorista sea dirigido contra un vehículo automotor de uso terrestre, las víctimas deben ponerse en contacto con las líneas de la Aseguradora Solidaria de Colombia para poner en conocimiento el atentado. La compañía pagará la indemnización a que esté obligada, dentro de los treinta días (30) días siguientes a la fecha en que se le acredite la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida, mediante la radicación de los siguientes documentos:

1. Constancia del Comando de las Fuerzas Armadas, en cuya jurisdicción se haya cometido el hecho, sobre el grupo subversivo al cual se le atribuye la autoría del acto terrorista.
2. Certificado de tradición del vehículo.
3. Fotocopia de la tarjeta de propiedad.
4. Fotocopia de la denuncia penal presentada ante una autoridad competente, en la que se registren las características que identifican el vehículo que sufrió el daño o pérdida.
5. Cotización donde se detalle el valor de la mano de obra y el costo de cada uno de los repuestos afectados.
6. Declaración juramentada del propietario del vehículo en la cual manifieste que este no se encuentra amparado por otro seguro.
7. Constancia de paz y salvo del pago de impuestos de rodamiento sobre el vehículo.
8. Fotocopia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) vigente en el momento de ocurrencia del evento.

9. Tarjeta de operación para los vehículos de servicio público de pasajeros o tarjeta de registro de transporte de carga para los vehículos de servicio público de carga.

Exenciones tributarias (para los actos terroristas ocurridos en Bogotá)

Los damnificados de actos terroristas ocurridos en el Distrito Capital estarán exentos del pago del Impuesto Predial Unificado, del Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, del Impuesto sobre Vehículos Automotores y del Impuesto de Delineación Urbana, respecto de los bienes o actividades que resulten afectados en los mismos. Para tal efecto, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, o quien haga sus veces, certificará la calidad de víctima de las personas afectadas directamente. Las exenciones se aplicarán por valor igual al daño certificado como consecuencia de actos terroristas, hasta por el término de cinco (5) años.

Procedimiento:

Tabla 11. Procedimiento para exenciones tributarias en los actos terroristas ocurridos en Bogotá D. C.

Tipo de impuesto	Responsabilidades del contribuyente
Impuesto Predial Unificado. El beneficio comenzará a aplicarse a partir del año siguiente a la ocurrencia del hecho.	<ul style="list-style-type: none"> - Allegar la certificación de la calidad de víctima emitida por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias. - Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital para que practique el avalúo de daños. - El contribuyente deberá solicitar la exención en su declaración tributaria.
Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros. El beneficio comenzará a aplicarse, en el caso del régimen común, a partir del bimestre siguiente a la ocurrencia del hecho, y en el caso del régimen simplificado, a partir del año siguiente de la ocurrencia del hecho.	<ul style="list-style-type: none"> - Allegar la certificación de la calidad de víctima emitida por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias. - Solicitar a un contador público o revisor fiscal que se realice avalúo de daños y se expida certificación motivada sobre el valor de perjuicios ocasionados a consecuencia del acto terrorista. - El contribuyente deberá solicitar la exención en su declaración tributaria.

Impuesto sobre Vehículos Automotores. El beneficio comenzará a aplicarse a partir del año siguiente a la ocurrencia del hecho.	<ul style="list-style-type: none"> - Allegar la certificación de la calidad de víctima emitida por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias. - El interesado deberá solicitar que se practique el avalúo de daños o perjuicios del vehículo y/o vehículos automotores afectados a algún miembro de las lonjas de propiedad raíz o universidades reconocidas por el Estado que presten tal servicio. - El contribuyente deberá solicitar la exención en su declaración tributaria.
Impuesto de Delineación Urbana. El beneficio deberá aplicarse dentro de los tres (3) años siguientes a la ocurrencia del hecho, por una sola vez.	<ul style="list-style-type: none"> - Allegar la certificación de la calidad de víctima emitida por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias. - Informe del avalúo realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, algún miembro de las Lonjas de Propiedad Raíz o universidades reconocidas por el Estado que presten este servicio. - El contribuyente deberá solicitar la exención en su declaración tributaria.

Fuente: Elaboración propia.

3. Aplicación del Decreto 056 de 2015: visitas *in situ* de la Defensoría del Pueblo

La experiencia de los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo durante el acompañamiento a víctimas de algunos eventos terroristas en la ciudad de Bogotá ha permitido identificar una serie de situaciones que podrían dificultar la adecuada atención a las víctimas de terrorismo.

La Defensoría del Pueblo encontró una posible falta de armonización entre los protocolos distritales y nacionales existentes para el caso de la respuesta inmediata ante eventos terroristas. Un primer aspecto que sustenta la anterior enunciación lo constituye la declaratoria de que el hecho sea o no caracterizado como terrorista, ya que no es claro cuáles son los lineamientos establecidos para definir un hecho como tal.

Debido a la importancia del asunto, la Defensoría del Pueblo realizó algunas visitas *in situ*, para determinar el nivel de articulación institucional en materia de atención de víctimas de actos terroristas. En este sentido, las visitas consistieron en la realización de espacios de diálogo con autoridades civiles, Fuerza Pública y víctimas de actos terroristas de los últimos años.

En este orden, de las visitas realizadas se pudo determinar a grandes rasgos lo que se presenta en los siguientes acápite.

3.1. Subregión del Catatumbo, Norte de Santander (23 al 26 de julio de 2018)

La subregión del Catatumbo, departamento de Norte de Santander, desde los años 80 ha vivido la influencia de los grupos armados ilegales, que se han disputado el territorio para ejercer el control sobre los recursos mineros, los cultivos de uso ilícito y la población civil asentada en esa zona.

La ubicación estratégica de esta subregión facilita el proceso de extracción, comercialización y distribución de la coca al interior del país, así como a países vecinos. Esta economía ilegal ha sido atractiva no solo para los narcotraficantes sino también para las guerrillas y otros grupos armados⁷⁷. El control, la disputa constante y la regulación violenta de las economías ilegales e informales por parte de los grupos posdesmovilización se ha traducido en la comisión de amenazas, homicidios selectivos, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, desplazamiento forzado y ataques con explosivos contra la población civil⁷⁸.

Entre las conductas vulneratorias más frecuentes se encuentran los ataques terroristas que generalmente cometen el ELN y el EPL en los municipios de Teorama, Tibú, Hacarí y El Tarra. Habitualmente su objetivo es atentar contra oleoductos, infraestructura de servicios públicos, instalaciones de la Fuerza Pública e incineración de vehículos de transporte y de carga.

Los medios más utilizados para llevar a cabo los actos terroristas son las bombas, los artefactos explosivos, las granadas de fragmentación, entre otros. Además, estos grupos armados suelen pintar las paredes y los vehículos con grafitis como manera de mostrar su influencia en el territorio e intimidar a la población.



Reunión de autoridades municipales de Convención. Defensoría del Pueblo.

De la visita *in situ* a la zona del Catatumbo, la Defensoría del Pueblo pudo evidenciar lo siguiente:

El 19 de enero de 2018, guerrilleros del Frente Héctor del ELN atacaron un batallón ubicado en la vereda Llana Baja del municipio de Teorama. Un artefacto explosivo fue detonado cuando los uniformados realizaban operaciones militares en esta región del Catatumbo. La acción terrorista dejó como saldo un soldado fallecido (Robinson Lázaro Delgado) y otros dos heridos por la onda expansiva.

Frente a la eventualidad de un acto terrorista en zona rural, el primer respondiente es el Ejército Nacional; sin embargo, en esta ocasión, de acuerdo a lo manifestado por habitantes de la zona, ninguna entidad se acercó al lugar de los hechos, debido a las propias dificultades de ingreso, así como al alto riesgo de represalias o acciones violentas de grupos como el ELN o EPL que hacen presencia en la zona. En consecuencia, la ruta municipal de atención a víctimas de actos terroristas no pudo ser activada y tampoco se realizó censo de víctimas ni registro de afectaciones.

Aunque la atención a los heridos de los últimos hechos fue de manera rápida, el desconocimiento de los lineamientos del Decreto 056 de 2015, e incluso de la Ley 1448 de 2011, fue evidente durante la visita. Ningún grupo poblacional ha estado completamente a salvo de la violencia por esta clase de actos en esta zona. El actuar individual y conjunto de los grupos armados legales e ilegales ha logrado victimizar a hombres y mujeres de todos los rangos de edad.

3.2. Municipio de Santander de Quilichao, Cauca. Acto terrorista en la Ferretería La Sexta (21 de mayo de 2018)

El departamento del Cauca ha sido históricamente escenario de confrontaciones sociales. A ello se suma la elevada presencia de cultivos de uso ilícito, que sustentan la economía local y sirven de fuente de financiación de grupos al margen de la ley. En este sentido, la población se ve expuesta a los riesgos asociados a las confrontaciones entre actores armados, y entre estos y la Fuerza Pública, generadas por la pugna constante por el control de los territorios y las rutas de extracción de las sustancias de uso ilícito.

Pese a que los ataques armados con efectos indiscriminados contra las estaciones de Policía, la población y los bienes civiles se han reducido de manera considerable tras la firma del Acuerdo Final de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, este tipo de violencia aún permea algunos municipios del departamento del Cauca.

De la visita *in situ* al departamento del Cauca, en donde se priorizó el municipio de Santander de Quilichao, la Defensoría del Pueblo pudo evidenciar lo siguiente:

El día 21 de mayo de 2018 hacia las 12:30 de la madrugada se presentó una explosión en una ferretería localizada en la calle sexta con carrera 11 del barrio Centro de Santander de Quilichao, la cual produjo un gran incendio. Este evento dejó como saldo dos personas heridas, la destrucción de tres locales comerciales y daños en varios inmuebles cercanos.

En materia de atención institucional a las víctimas, una vez ocurrió el hecho, los primeros en llegar al lugar fueron los integrantes del cuerpo de bomberos municipal, para apagar el incendio que se había generado dentro de la Ferretería La Sexta, pues existían líquidos y elementos altamente inflamables como pinturas, pipetas de gas, etc. De igual manera, se trasladaron a las personas heridas al centro hospitalario del municipio. Debido a la gravedad de las quemaduras, dos de las víctimas fueron remitidas a la Clínica Valle de Lili en la ciudad de Cali, donde uno de ellos falleció al cabo de tres días.

Después de dar aviso al CTI de la Fiscalía General de la Nación, organismo encargado de atender actos urgentes a nivel judicial, se entregó la escena de los hechos a la unidad antiexplosivos de la SIJIN de la Policía Nacional. Se instaló un Puesto de Mando Unificado para atender la situación y definir las competencias de las distintas entidades. Una de las tareas iniciales fue el censo de víctimas y registro de afectación por parte de la Oficina de Gestión de Riesgo Municipal. Pese a esto, no se activó la ruta de actos terroristas (Decreto 056 de 2015, Ley 1448 de 2011).

Una de las acciones a desarrollar en la ruta municipal de atención a víctimas de actos terroristas es establecer la entidad competente de activarla. En este sentido, la Oficina de Gestión de Riesgo realizó el censo y el registro de afectación de los bienes inmuebles, luego de una inspección a las viviendas. Por su parte, la Personería Municipal tomó declaraciones de 17 víctimas con afectación en sus inmuebles o establecimientos de comercio. El censo presentaba algunas inconsistencias por lo que se sugirió depurarlo. Las autoridades terri-

toriales hicieron énfasis en que el término legal establecido en el artículo 48 de la Ley 1448 para remitirlo a la Unidad de Víctimas es de ocho días hábiles, pero que se recomendaba dejarlo abierto para integrar posibles víctimas.



Reunión en la Oficina de Gestión del Riesgo de Santander de Quilichao. Defensoría del Pueblo.

En relación con los criterios técnicos para concluir si un acto se considera terrorista o no, la noticia criminal fue direccionada como terrorista bajo los preceptos del artículo 343 del Código Penal, esto es, dentro de los tipos penales contra la seguridad ciudadana. La administración municipal manifestó que conforme avancen las investigaciones se podrá concluir si se trató de un acto terrorista o no. Debido a la premura que demanda la atención de las víctimas, se sugirió definir la entidad o el comité que determine cuáles actos entran dentro de esta categoría⁷⁹. La atención de los heridos no fue integral, ya que no se garantizaron servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos ni hospitalarios, las personas recibieron atención de urgencias, pero no por la ruta establecida en el Decreto 056 de 2015, además no se prestó atención psicosocial.

3.3. Barrio Nuevo Armenia, Quindío. Acto terrorista del 4 de mayo de 2018

El día 4 de mayo de 2018, en las 19:40 horas, se presentó una explosión en el sector comprendido entre las manzanas J, F y K del barrio Nuevo Armenia, tercera etapa, de la ciudad de Armenia (Quindío), por la activación de un artefacto explosivo tipo granada que dejó como saldo siete personas heridas, entre ellas, dos menores de 16 y 2 años de edad, así como afectación en la fachada de cuatro viviendas.

La primera institución en acudir al sitio de los hechos fue el cuerpo de bomberos que determinó que el sonido provino de la explosión de una granada. Hizo el llamado al móvil 102 de Emergencias (EMS), para realizar el traslado de una de las víctimas a un centro hospitalario (la señora Luz Aleida Escobar) y entregó la escena para que unidades antiexplosivos de la Policía Nacional descartaran la existencia de otro artefacto.

No se activó la ruta de actos terroristas (Decreto 056 de 2015, Ley 1448 de 2011), ni se realizó censo de víctimas, así como tampoco registro de afectación. La atención de los heridos no fue integral, pues no se garantizaron servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos ni hospitalarios, las personas recibieron atención de urgencias, pero no por la ruta establecida en el Decreto 056 de 2015, además no se prestó atención psicosocial.



Visita de la Defensoría del Pueblo a Quindío, 2018.

La Defensoría del Pueblo recomendó socializar el contenido del Decreto 056 de 2015 y los formularios que requieren las víctimas para reivindicar sus derechos y las IPS que brindan atención. En este aspecto fue evidente la falta de preparación frente a eventos de naturaleza terrorista. Ninguna institución asumió el costo de la reparación de los daños a inmuebles bajo el argumento de que no hace parte de sus competencias. La Secretaría de Gobierno Municipal adujo que en el Plan de Desarrollo, la responsabilidad frente a las víctimas se asignó a la Secretaría de Desarrollo Social.

3.4. Actos terroristas en el Distrito de Barranquilla, Atlántico

El día 27 de enero de 2018, en la ciudad de Barranquilla, se presentaron dos atentados terroristas con artefactos explosivos accionados de manera simultánea en la Estación de Policía del barrio San José. Seis policías fallecieron y 52 personas resultaron heridas. Una facción del ELN expidió un comunicado para atribuirse el atentado. Al día siguiente, el 28 de enero, sobre las 4:00 de la mañana se presentó otro ataque con artefacto explosivo contra el Comando de Atención Inmediata (CAI) del barrio Soledad 2000, en el municipio de Soledad (Atlántico), el cual dejó como resultado siete personas heridas, cinco de ellas policías y dos civiles. Además, se afectó la infraestructura de varios inmuebles aledaños al CAI.

A partir de estos sucesos y dentro del marco de este estudio, la Defensoría del Pueblo pudo analizar lo siguiente:

Una vez ocurrieron los hechos, los primeros en acudir al lugar de la explosión fueron el cuerpo de bomberos y la Policía Nacional, organismos que procedieron a acordonar la zona hasta determinar las condiciones de seguridad del lugar y que no existiera otro artefacto explosivo. De manera simultánea, se activó el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (CRUE), con el fin de garantizar la atención oportuna y eficiente de las personas afectadas por el evento. Las víctimas fueron trasladadas a la Clínica de la Policía, a la Clínica de la Costa, a la Clínica General del Norte, a la Clínica Murillo y a la Clínica Campbell, donde recibieron atención de urgencias.

Del mismo modo, se dio aviso a la Fiscalía General de la Nación para que realizará los actos urgentes a nivel judicial. Se instaló un Puesto de Mando Unificado (PMU), para

atender la situación y definir las competencias de las distintas entidades. Una de las tareas iniciales fue el censo de víctimas y registro de afectación por parte de la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital.



Reunión interinstitucional sobre la atención a las víctimas de los atentados terroristas de enero de 2018, en el departamento del Atlántico. Defensoría del Pueblo.

En lo que refiere al atentado en Barranquilla, la Oficina de Gestión de Riesgo Distrital diligenció el formulario único de certificación para el censo de víctimas, eventos catastróficos o terroristas (FURCEN), en el que se consignó el censo de las víctimas del evento. Por otro lado, el Ministerio Público tomó 35 declaraciones, 26 por parte de la Defensoría del Pueblo y nueve (9) por la Procuraduría General de la Nación, de las cuales 28 fueron incluidas en el registro de la UARIV como víctimas del conflicto armado.

En este aspecto fue evidente la falta de preparación frente a eventos de naturaleza terrorista. Hasta la fecha de la visita ninguna institución había asumido el costo de la reparación de los daños a inmuebles, por lo que las víctimas tuvieron que asumirlo con sus propios recursos. Dentro de los hallazgos de la Defensoría del Pueblo, se evidenció la desactualización de los planes de contingencia.

3.5. San José del Guaviare, departamento de Guaviare

El departamento del Guaviare está situado de manera estratégica, pues en su territorio existe una riqueza hidrográfica que facilita el proceso de extracción, comercialización y distribución de la coca tanto al interior del país, como a países vecinos.

El 26 de junio de 2019 en horas de la mañana, en el sector conocido como el Búnker, vereda Araguato (San José del Guaviare), «producto de la activación de un área preparada», dos soldados profesionales murieron y uno más resultó herido⁸⁰. La Defensoría del Pueblo observó que la intensidad del conflicto armado en esa zona del país naturaliza en las personas y en las entidades los graves hechos de violencia como son los actos de terrorismo⁸¹.



Reunión de la Defensoría del Pueblo en la UARIV.

En este sentido, si no hay víctimas fatales, la atención institucional es precaria y poco articulada. Dependiendo de la gravedad de las heridas, los lesionados son atendidos en los hospitales municipales o trasladados al Hospital de San José del Guaviare, no obstante, su capacidad instalada y personal médico son limitados.

En el departamento del Guaviare no hay articulación entre las dependencias del gobierno municipal para la toma de declaraciones. La ruta de salud falla en lo relacionado con la atención y activación de la ruta del Fosyga y hay desconocimiento entre las autoridades locales sobre la ruta de atención, en materia de implementación del Decreto 056 de 2015. En relación con la atención psicosocial, no existe una ruta y no se brindan los primeros auxilios. La Oficina de Riesgo a nivel municipal tiene la percepción de que su labor se circunscribe a los hechos producto de desastres naturales. Se percibe que más que planes de contingencia, lo que existen son medidas de choque.

3.6. Municipio de Quibdó, Chocó

Desde 2014, las comunidades afro e indígenas del departamento del Chocó han sido víctimas de constantes amenazas, intimidaciones, extorsiones e incursiones armadas de miembros de una nueva estructura ilegal no identificada, a la que se han unido presuntos milicianos de las FARC-EP, que no se acogieron al proceso de dejación de armas y reincorporación a la vida civil⁸².

Uno de los atentados más graves en Quibdó ocurrió el 25 de febrero de 2014, a las 7:15 p. m. Ese día estalló un artefacto explosivo en el Supermercado Mercamés, que dejó cuatro personas muertas y 15 heridas.



Atentado terrorista contra el Supermercado Mercamés. Tomada de Noti 5⁸³.

A pesar de que la presencia de grupos armados ilegales sigue siendo una constante dentro del contexto social del municipio de Quibdó, el Acuerdo Final de paz ha tenido cierto impacto en lo que se refiere a la ocurrencia de actos de carácter terrorista en los últimos años en algunas zonas urbanas del departamento del Chocó.

Sin embargo, las intimidaciones con fines extorsivos, utilizando artefactos explosivos, históricamente han sido una de las más utilizadas tanto por las organizaciones armadas como por bandas delincuenciales y criminales, dentro y fuera del marco del conflicto armado en el departamento del Chocó, principalmente, en su capital Quibdó. El control social y la regulación de las actividades económicas, lícitas e ilícitas⁸⁴, a los establecimientos comerciales de la zona céntrica ha sido el foco de atención para actores no identificados.

En este sentido, las primeras visitas realizadas fueron a algunos establecimientos comerciales afectados por eventos terroristas.



Visita a establecimiento afectado por el acto terrorista perpetrado el 30 de mayo de 2014.
Defensoría del Pueblo.

Generalmente, el departamento del Chocó por ser una de las zonas en donde el conflicto armado ha dejado grandes impactos, las rutas aplicadas en materia de atención frente a actuaciones terroristas son las contempladas en la Ley 1448 del 2011, por lo cual la información recolectada se limitó a lo dispuesto por esta normatividad.

El principal hallazgo de esta visita *in situ* es el desconocimiento de las rutas dispuestas en el Decreto 056 de 2015 por parte de las entidades territoriales. De igual manera, las víctimas de eventos de terrorismo, ocurridos incluso hace más de cinco (5) años, no han sido objeto de acciones de atención y reparación integral por parte del Estado.

3.7. Distrito de Buenaventura, Valle del Cauca

La presencia de grupos armados en la región del pacífico vallecaucano, y en particular en el municipio de Buenaventura, se incrementó desde mediados de la década de 1990, en especial, con el reforzamiento del Frente 30 de las Farc en 1997⁸⁵. Una de las zonas en donde el Acuerdo Final de paz trajo consigo la transformación de los hechos de violencia tanto urbana como rural fue Buenaventura.

La dinámica actual del conflicto armado es analizada desde el número de hechos violentos, número de víctimas y número de GAI (grupos armados ilegales) en disputa, así como desde la degradación en los repertorios de victimización utilizados. Los grupos de criminalidad organizada se han ajustado al nuevo contexto tras la retirada de las Farc. Estos, que en ocasiones entran en disputa con otros en el territorio, son los responsables de los altos niveles de violencia en lugares como Buenaventura.

De acuerdo con el Registro Nacional de Información (RNI), entre 1996 y 2005 en el municipio se presentaron ocho acciones bélicas de este tipo por año, en tanto que entre 2006 y 2013 se presentaron 100,8 acciones por año. Ningún grupo poblacional ha estado completamente a salvo de la violencia en Buenaventura. El actuar individual y conjunto de los grupos armados legales e ilegales ha logrado victimizar a hombres y mujeres de todos los rangos de edad (en especial a las personas menores de 18 años) y de todos los grupos étnicos (en particular a los negros y afrodescendientes) con un conjunto variado de acciones de violencia.



Atentados terroristas en Buenaventura. Tomada de Infobae⁸⁶.

Teniendo en cuenta esta coyuntura, se realizó una visita, en esta ocasión con el objetivo de analizar el sistema institucional y de funcionamiento de las rutas de atención dispuestas por la administración local frente a hechos de violencia relacionados con actos terroristas.

En este sentido, efectivamente se observó que en el Distrito de Buenaventura, el impacto del conflicto en materia de atentados terroristas se ha transformado y la ocurrencia de eventos terroristas resulta esporádica. La Policía Nacional junto con la Fiscalía son las únicas instituciones con la experticia para realizar investigaciones que determinen la secuencia de eventos ocurridos y los presuntos autores materiales e intelectuales. Por tanto, las autoridades civiles deben fundamentar la activación de las rutas de atención de acuerdo con los resultados de las pesquisas llevadas a cabo por la Policía.

Frente a la eventualidad de un acto terrorista en la cabecera urbana, la primera autoridad en responder es la Policía Nacional, quien se encarga de acordonar la zona y realizar las respectivas investigaciones en cooperación con los funcionarios de la Policía Judicial y del CTI de la Fiscalía. En algunos casos, la investigación se adelanta con el acompañamiento de las Fuerzas Militares, quienes prestan los servicios de inteligencia y contrainteligencia. En el Distrito de Buenaventura no hay un plan de contingencia actualizado, que incluya las rutas de atención y oferta estatal del Decreto 056 de 2015. De igual manera, es muy

limitado el trabajo interinstitucional que permita definir los criterios de identificación de las víctimas y posterior censo, para la apertura de las rutas dispuestas en este decreto. Lo anterior atendiendo a que la mayoría de las rutas que se aplican se enmarcan en los comité de justicia transicional y la Ley 1448 de 2011, como consecuencia de los diferentes hechos de violencia que se generan en el marco del conflicto armado dentro del Distrito.

3.8. Municipio de Florencia, Caquetá

El conflicto armado ha sido un factor central en la configuración socioespacial del departamento de Caquetá y en algunos de sus municipios, como Florencia y San Vicente del Caguán.

En la actualidad, la población civil en el departamento enfrenta riesgos que se derivan de distintos factores. En primer lugar, el escenario se enmarca en la presencia de disidencias de las FARC, Frentes 7.º, 40 y 1.º, que controlan la ruta del narcotráfico desde la Amazonía a países fronterizos como Brasil y Ecuador.

Desde la regional se reportan riesgos para los líderes y defensores de derechos humanos, específicamente, para los miembros y presidentes de juntas de acción comunal, así como para las personas que buscan hacer parte del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), quienes han recibido amenazas. Existen rumores sobre presencia de presuntos disidentes en las veredas Puerto Amor y Minas Blancas, ubicadas en lo que se conoce como el Bajo Pato y en la vereda Las Morras.

Otro elemento de análisis lo constituye el riesgo ambiental. Tras la firma e implementación del Acuerdo Final de paz con las FARC-EP, se presentó un incremento muy significativo de las alertas de deforestación en el departamento del Caquetá, específicamente en los municipios de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá. Durante el año 2017, en el municipio de San Vicente del Caguán se talaron alrededor de 40.000 hectáreas, un 21% de la deforestación nacional. Las zonas deforestadas coinciden con las zonas que desocuparon las FARC, en el marco del proceso de paz.

Dentro de esta misma línea, cabe anotar que en el departamento de Caquetá se establecieron dos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). El primero ubicado en la vereda Miravalle, ubicada en el municipio de San Vicente del Caguán, y el segundo, en el municipio de La Montaña.

En el año 2018 iniciaron las labores de desminado humanitario por parte de los excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación a la vida civil. A raíz de esto, en Caquetá hubo un descenso en los accidentes por minas. El más alto porcentaje de víctimas se presentó en el periodo comprendido entre 2011 y 2013. Es de señalar que en este municipio convergían altos niveles de la confrontación armada, cultivos de coca y una marcada presencia de las FARC.

La superficie cultivada de coca en el Caquetá se ha venido incrementando. De acuerdo con el más reciente informe de la UNODC, en 2017 se reportaron 9343 hectáreas, mientras que en 2015 sumaron 7712. Respecto a la distribución, tres municipios concentran mucho más de la mitad de la superficie cultivada: La Montaña, Solano y Cartagena del Chairá. Hay adicionalmente siete municipios más que concentran el 40% del área cultivada; en su orden están San José del Fragua, Milán, San Vicente del Caguán, Puerto Rico, Curillo, El Paujil y el Doncello. Por su parte, el extremo noroccidental de Caquetá en San Vicente y Puerto Rico funge como corredor estratégico porque ahí se configuran corredores a Neiva. De ahí conduce al Tolima, Cauca y, en general, al Pacífico.

Una breve síntesis de los principales problemas y riesgos humanitarios que registra el departamento es el siguiente:

- El problema de las disidencias de las FARC y otros grupos armados que siguen ejerciendo control sobre el territorio y amenazando a la población.
- La expansión de los cultivos ilícitos y el escenario de conflictividad social y violencia que puede darse como consecuencia de la nueva política de fumigación y erradicación forzada. No puede descartarse que la población se movilice por su propia cuenta o por presiones de las disidencias y otros grupos armados.
- La exploración petrolera a la cual se oponen numerosas comunidades y que puede generar choques y violencia social.
- La minería ilegal en algunas partes del departamento, la cual está controlada por actores armados.

- La deforestación y la ampliación de la frontera agrícola para uso en ganadería y cultivos ilícitos, lo cual está generando graves impactos ambientales y sociales.
- Las víctimas que dejó el conflicto armado y las expectativas que tienen frente a la JEP, así como también en materia de reparación, retorno, etc. Pueden darse nuevos riesgos de revictimización.
- La expansión del microtráfico y la vinculación de adolescentes y jóvenes a la delincuencia común y organizada.

En materia de ataques terroristas, la información reportada en el sistema SIEDCO de la Policía Nacional evidencia que hubo dos eventos terroristas para el año 2017 en el municipio de San Vicente del Caguán. Así mismo, registra un evento terrorista relacionado con un atentado con artefacto explosivo a una funeraria en Florencia, en el mes de mayo de 2018.

En este departamento se ha registrado en los últimos meses un importante número de homicidios de personas civiles, el último de los cuales se dio en el municipio de San Vicente, corregimiento San Juan, el 11 de septiembre de 2018. Así mismo, se registran incursiones y ataques esporádicos de las llamadas disidencias de las FARC-EP en zona rural.

Las tendencias temporales y contemporáneas del conflicto armado, la violencia asociada a este y sus graves consecuencias en la situación de seguridad y derechos humanos para la población de Florencia y San Vicente del Caguán llevaron a la Defensoría del Pueblo a realizar una visita *in situ*, para evaluar las rutas de atención institucional frente los hechos de violencia relacionados con el terrorismo. En esta visita, la metodología y los espacios de trabajo tuvieron la finalidad de sensibilizar a las autoridades que integran el Comité Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y el Comité Municipal de Gestión del Riesgo en Florencia y San Vicente del Caguán. De esta manera, se pudo observar lo que se expone a continuación.

Desde la seguridad urbana y rural se planteó una discusión en el marco de aplicación del Decreto 056 de 2015 y la Ley 1448 de 2011. Se sostuvieron reuniones con el Comité Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres Naturales del Caquetá, en las que participaron la Gobernadora encargada, el director departamental de Gestión de Ries-

gos de Desastres, el director de la Policía del departamento, el comandante del Batallón con jurisdicción en el área, entre otros. También en el municipio de Florencia se sostuvieron reuniones con representantes y víctimas del conflicto armado, al igual que con funcionarios de la Defensoría Regional. En el municipio de San Vicente del Caguán se llevaron a cabo reuniones con el Comité Municipal de Gestión de Riesgos, en las cuales participaron el Secretario de Gobierno municipal y otras autoridades, como la Personería Municipal, Cruz Roja, entre otros. En igual sentido, se sostuvieron reuniones con víctimas y representantes de organizaciones sociales del municipio.

Así las cosas, se propuso como línea de discusión la necesidad de caracterización de las víctimas señaladas por el Decreto 056 de 2015 y las rutas que debe adelantar el ente territorial para el traslado de los lesionados cuando ocurren este tipo de contingencias, su atención en salud y los pasos para la reparación de los daños materiales.

Se observó en las reuniones que la Policía, a través de la SIJIN, junto con la Fiscalía, son las instituciones con la experticia, experiencia y conocimiento para realizar investigaciones que determinen la secuencia de eventos ocurridos y los presuntos autores materiales e intelectuales. Por tanto, las autoridades civiles deben fundamentar la activación de las rutas de atención de acuerdo con los resultados de las pesquisas llevadas a cabo por la Policía, la SIJIN y el CTI de la Fiscalía.

En particular, las autoridades competentes reconocieron su desconocimiento del Decreto 056 de 2015 y, por lo tanto, su falta de aplicación frente a hechos, como el registrado en Florencia en el mes de mayo de 2018 en el que se atentó con un artefacto explosivo contra un establecimiento comercial (Funeraria). En este caso, las autoridades no llevaron a cabo una evaluación de los daños ni adelantaron censo de víctimas conforme al Decreto. Tampoco aplicaron la ruta establecida en la Ley 1448 de 2011, comóquiera que consideraron que no se trataba de un hecho relacionado con el conflicto armado sino derivado de un cobro extorsivo perpetrado por la delincuencia común. Se señaló como responsable a una pandilla local apodada los Chiche Limpios.

En estos casos, se ha procedido simplemente a adelantar la investigación de carácter penal para esclarecer el hecho y dar con los responsables, sin ninguna consideración por las víctimas ni daños ocasionados por el hecho. En este sentido, se evidencia el desconocimiento y la falta de preparación de la Policía con ocasión de eventuales actos terroristas. Ello lleva

a que las autoridades investidas con poder de investigación judicial suelan no calificar el hecho como terrorista, por desconocimiento de la ley y porque ello les puede acarrear un llamado de atención de sus superiores, debido a la falta de previsión y contención de ataques o atentados que se califiquen como terroristas.

Se logró una importante manifestación de la Gobernadora encargada, pues ordenó promover y difundir el Decreto 056 de 2015 a través de una Circular que debe llegar a los municipios. En igual sentido, se les llamó la atención sobre la necesidad de revisar y ajustar los planes de prevención y contingencia, con el fin de darle cabida a los eventos terroristas y contar con el respaldo presupuestal necesario para atender estas situaciones.

Similar problemática se identificó en la reunión con el Comité Municipal de Gestión del Riesgo en San Vicente del Caguán. No solamente hay desconocimiento de la ruta de atención de eventos terroristas por parte de los integrantes —ya sea por conflicto armado o por hechos que ocurren por fuera de este—, sino que, en general, el Comité se declaró desconocedor del tema y sin competencia para actuar al respecto. Se le formularon recomendaciones similares a lo planteado en el Comité Departamental.

En las reuniones con víctimas y representantes de organizaciones sociales, los participantes tomaron nota de la norma y de lo recomendado, para de esta forma estar atentos a utilizar dicha herramienta legal en la exigencia de los derechos de las víctimas a la atención y a la reparación, en los casos en que así se amerite.

3.9. Municipio de Tumaco, Nariño

En el departamento de Nariño, los fenómenos de violencia urbana han tendido a acrecentarse luego de procesos de paz, por lo menos así lo han mostrado experiencias cercanas como las de Tumaco, municipio con altas cifras de atentados terroristas, tanto a la infraestructura eléctrica como a la petrolera.

Uno de los atentados más graves de Nariño, en Tumaco, fue el ocurrido el 2 de febrero de 2012 contra la Estación de Policía del centro urbano, que dejó siete (7) muertos y más de 70 heridos



Atentado terrorista en la Estación de Policía de Tumaco. Tomada de *El Universal*⁸⁷.

De igual manera, entre los meses de marzo y abril de 2018, se presentaron cuatro atentados en esa zona del departamento de Nariño, dejando ese mismo número de estructuras afectadas.



Atentado terrorista en Tumaco, marzo de 2018. Tomada de *El Colombiano*⁸⁸

De lo expuesto anteriormente, se pudo determinar lo siguiente: para el caso de Tumaco y en materia de atención a víctimas frente a la eventualidad de un acto terrorista, el primer responsable es la Policía Nacional, entidad que se encarga de proteger la zona y realizar las respectivas investigaciones a través de los funcionarios de Policía Judicial y del CTI de la Fiscalía. Para la Fuerza Pública en el municipio de Tumaco, la determinación de un acto de terrorismo está estrechamente ligada a lo dispuesto en el Código Penal colombiano (Artículos 144 y 343), el cual expresamente lo enmarca con ocasión y en desarrollo del conflicto armado.



Reunión con la Policía Nacional en Tumaco. Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, y posterior a la firma del Acuerdo Final de paz, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, ha identificado los actuales grupos armados partícipes del conflicto según criterios de estructura, modo de operación delictiva y nexos con los residuos o disidencias de las FARC. Como consecuencia, cualquier conducta delictiva fuera de estos cánones y perpetrada por grupos denominados de delincuencia común o crimen organizado no se reconocería como acto terrorista.

Por otro lado, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional fueron enfáticas en mencionar que son las únicas instituciones con la experticia, experiencia y conocimiento para rea-

lizar investigaciones que determinen la secuencia de eventos ocurridos y los presuntos autores materiales e intelectuales. Por tanto, las autoridades civiles deben fundamentar la activación de las rutas de atención de acuerdo con los resultados de las pesquisas. Otro de los hallazgos en el municipio de Tumaco, se relaciona con la desactualización del plan de contingencia. En este municipio llamó la atención que la articulación interinstitucional es poca frente a la definición de funciones en materia de rutas de atención a víctimas de atentados terroristas.

3.10. Bogotá Distrito Capital

Para el año 2017, debido a la incertidumbre generada por las diferentes posiciones políticas e ideológicas, con ocasión de la implementación del Acuerdo Final de paz con el Gobierno Nacional, se fueron presentando otra serie de situaciones como, por ejemplo, la conformación de nuevos actores armados y grupos armados ilegales que poco a poco fueron fortaleciéndose con el fin de tomar el control del territorio y de las economías ilegales que fueran del dominio de las FARC-EP.

En principio, los informes de riesgo y las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo tenían como primera medida la información acerca de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Sin embargo, poco a poco se fue mencionando y advirtiendo el riesgo alto de que estos grupos pudieran utilizar métodos y medios para generar terror e intimidación a la población civil, como en efecto ocurrió en el año 2017, en la ciudad de Bogotá.

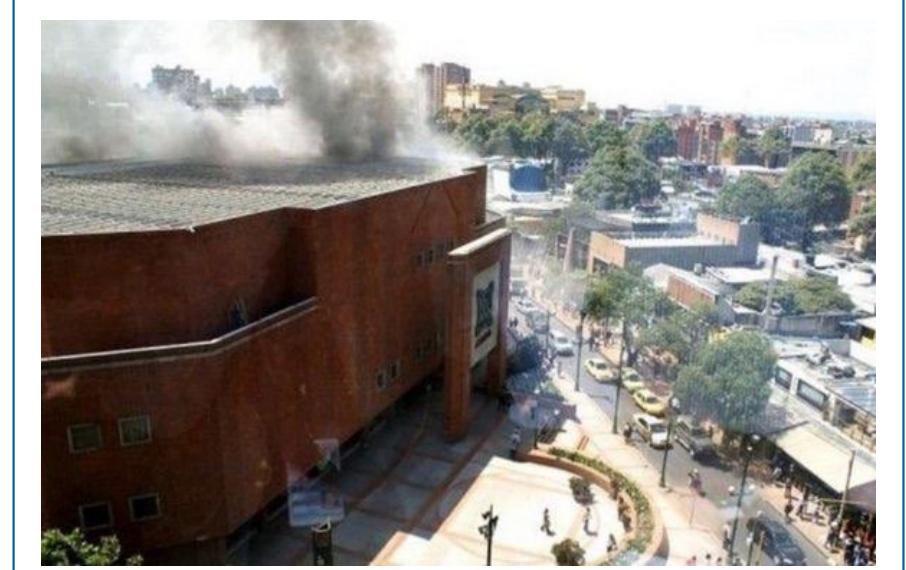
LA MACARENA. A pocas cuadras de la Plaza de Toros de la Santamaría, en la Localidad Santa Fe, el día 19 de febrero en el barrio La Macarena, aproximadamente a las 10:30 a. m., en la calle 27 con carrera 4.^a, se presentó una explosión que pudo ser por un artefacto de mediano poder, el cual causó heridas a varias personas que se encontraban en el sector y por lo menos a 11 policías. Los heridos fueron trasladados al Hospital Central de la Policía (20 en total), de los cuales dos (2) se encontraban en estado crítico. Por su parte, el Hospital San Ignacio reportó 3 pacientes no críticos. En el lugar fueron valoradas otras personas que se sumarían a las trasladadas para un total aproximado de 30 heridos. La investigación estableció que el ataque fue dirigido en contra de la Estación de Policía.



Atentado terrorista en la Macarena, Bogotá D.C., Tomada de *El Nuevo Siglo*⁸⁹.

CENTRO COMERCIAL ANDINO. En la Localidad de Chapinero, el día 17 de junio de 2017, se presentó un atentado terrorista alrededor de las 5:00 p. m. El artefacto explosivo fue colocado en el baño de mujeres del segundo piso, el cual dejó como resultado a tres mujeres fallecidas en el acto, una de ellas de nacionalidad francesa, y nueve más heridas. La situación generó temor en los habitantes de la ciudad, toda vez que el artefacto explosivo fue activado en **vísperas** de la celebración del día del padre y había gran afluencia de público. Posterior a la explosión, el personal de seguridad del centro comercial realizó el procedimiento de evacuación para verificar la existencia de más artefactos explosivos en el lugar. Los heridos, en su mayoría, fueron trasladados a la Clínica del Country, donde fueron valorados y atendidos, debido a la gravedad de las heridas.

La Defensoría del Pueblo hizo presencia en el lugar y acompañó a las víctimas en el proceso de gestión de las ayudas para su recuperación.



Atentado terrorista en el Centro Comercial Andino, Bogotá D.C., Tomada de *El País*⁹⁰

SAN CRISTÓBAL, GUACAMAYAS. El Distrito de Bogotá aún no se había recuperado de la noticia de la explosión ocurrida en el Centro Comercial Andino, cuando dos (2) días después, hacia las 12:30 de la madrugada, un habitante del sector lanzó una granada a un grupo de personas que departían en la zona, dejando como resultado ocho (8) personas heridas, de las cuales seis (6) estuvieron fuera de peligro y las otras dos (2) tuvieron que ser intervenidas quirúrgicamente. De acuerdo con las fuentes oficiales de la investigación, el motivo del atentado fue un altercado entre grupos del sector, pero lo que llamó la atención de las autoridades fue el artefacto utilizado y que se encontraba en poder de personas que no son miembros de las Fuerzas Militares.

Los heridos fueron trasladados al Hospital La Victoria y al Hospital Universitario San Ignacio. Los lesionados eran hombres de entre 22 y 38 años de edad, y presentaban heridas en sus glúteos, rostro, tórax, pies y manos, de acuerdo con el reporte.



Imagen tomada de la página de la Defensoría del Pueblo⁹¹.

Producto de la débil atención a las víctimas y en cumplimiento de lo establecido en el art. 48 de la Ley 1448 de 2011, la Personería Delegada para la Protección de Víctimas de la Personería de Bogotá convocó a una reunión interinstitucional el 28 de junio de 2017. El propósito fue el de realizar el levantamiento del acta derivada del atentado terrorista ocurrido en el Centro Comercial Andino; así como recibir información sobre el censo de la Secretaría de Salud en el que relaciona a las personas que sufrieron afectaciones de salud y conocer los avances de un proyecto de decreto que viene elaborando la Secretaría de Seguridad y Convivencia sobre el protocolo de acción frente a la ocurrencia de atentados terroristas en la ciudad. En dicha reunión participaron la Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia, la Secretaría Distrital de Salud, el Instituto Distrital para la Gestión del Riesgo y Cambio Climático (IDIGER), La Secretaría Distrital de Integración Social, La Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo. La institución Nacional de Derechos Humanos propuso ajustes a la Resolución Distrital que regula la materia; específicamente, sugirió la inclusión de una ruta clara y de los dolientes para cada etapa de la misma.

ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA «GENERAL FRANCISCO DE PAUL SANTANDER». El 17 de enero de 2019, Bogotá fue nuevamente sacudida por un atentado terrorista en la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, perpetrado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Un individuo a bordo de un vehículo automotor cargado con 80 kilos de pentolita ingresó a las instalaciones de la escuela de formación de oficiales y se inmoló en un acto suicida, lo que generó gran temor en la ciudad, debido a que esta forma de ataques nunca se había presentado en el país. Este atentado cobró la vida de 23 personas, incluido el perpetrador y una cadete ecuatoriana que recibía formación policial allí. Así mismo, también resultaron heridos casi 100 jóvenes cadetes que realizaban su formación como oficiales de policía.

La Defensoría del Pueblo acudió a los cuatro escenarios y se pudo establecer que no existe una hoja de ruta clara frente a estas situaciones ni una adecuada atención a víctimas de atentados terroristas por parte de los funcionarios de las entidades del Distrito. Si bien se cuenta con la disposición y el presupuesto, no existe la articulación y coordinación necesaria para brindar la orientación y atención adecuadas a las víctimas.

En todos los eventos, el primer respondiente fue la Policía Nacional, institución que a través de su grupo especializado se encargó de asegurar la zona.

Esta falta de articulación hace que no se tenga claridad sobre la ruta inicial de atención para el acompañamiento institucional, los responsables y las líneas presupuestales. Otro aspecto que afecta la ruta de atención son las investigaciones que adelanta la Fiscalía, ya que, al no determinar al responsable de los atentados, no se puede establecer de manera inmediata cuál es la ruta a seguir y qué ley aplicar para obtener la ayuda del Estado.

Conclusiones

1. Son reconocidos universalmente los graves impactos sobre la vida, la integridad física y psicológica, la libertad y la seguridad que el terrorismo ocasiona. Para responder a ello, los Gobiernos han establecido distintas estrategias de cooperación para perseguir y sancionar este flagelo.
2. Por otra parte, al mismo tiempo que se tiene amplia certeza sobre los impactos del terrorismo, hasta la fecha a la comunidad internacional le ha resultado imposible alcanzar un acuerdo que permita comprender, caracterizar y delimitar sus orígenes y factores desencadenantes, tipos de autoría, comportamientos y prácticas, métodos y medios más comunes, entramados, tipo de respaldos o alianzas, entre otros.
3. Lo anterior ha llevado a que cada Gobierno defina y adecúe una noción de terrorismo que responde a sus necesidades, contexto y objetivos políticos, la cual ha ido cambiando según se reconfiguran o transforman los factores que dan origen a este fenómeno de violencia.
4. El terrorismo se entrelaza con numerosas manifestaciones de violencia, entre otras, el uso de la violencia física, la coacción ilegítima, el secuestro, la tortura, la amenaza, la extorsión, las estigmatizaciones, los atentados, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, el genocidio, el homicidio selectivo, el homicidio en persona protegida, como prácticas sistemáticas que afectan en forma preponderante a la población civil.
5. Es importante señalar que históricamente ha habido diversas formas a través de las cuales los actores armados ilegales han venido sembrando el terror en el país; en algunos casos, por prácticas en las que han incurrido servidores públicos y, en los últimos años, cada vez con mayor visibilidad, actos de terrorismo causados por la delincuencia organizada. Todas estas prácticas de violencia extrema responden a los intereses políticos y económicos que en un momento dado han movido a determinados grupos de poder a actuar en contra de la vida, integridad y libertades de individuos, grupos sociales o contra el conjunto de la sociedad.

6. En el caso colombiano, puede verse cómo el terrorismo ha pasado por distintas etapas históricas desde los años 70 hasta la actualidad. De manera que los picos de violencia terrorista han sido respondidos por el Estado a través de medidas de excepción y fórmulas legales que han buscado, en cada momento, contener y conjurar los peores efectos de estas expresiones de violencia.
7. Este carácter cambiante del fenómeno, junto con el grave impacto que ocasiona y la consecuente presión mediática y de la opinión pública, ha llevado a las autoridades a optar por respuestas de corto plazo, centradas en el restablecimiento del orden público y la seguridad, a través de las cuales se busca capturar y enjuiciar a los responsables; sin embargo, se deja en segundo plano el estudio del fenómeno y sus particularidades, lo que permitiría desentrañar y afrontar factores complejos (sociales, culturales, económicos, políticos) que llevan a que se desencadene un acto terrorista.
8. Lo anterior ha traído varias consecuencias, entre las que destacan, en primer lugar, el riesgo para la vigencia del orden democrático y las garantías procesales de las personas investigadas por estas conductas, al imponerse interpretaciones peligrosas y genéricas del tipo penal. Esto ha llevado a que algunos operadores judiciales incurran en «falsos positivos judiciales» y en casos de estigmatización o criminalización del derecho a la protesta social.
9. En esta misma línea, llama la atención cómo la noción adoptada penalmente en Colombia sobre terrorismo se ha mantenido más o menos estática desde los años 80, pues el cambio del anterior Código Penal (Decreto Ley 100 de 1980⁹²) al Código Penal vigente (Ley 599 de 2000⁹³) no tuvo mayores variaciones. Ello, a pesar de que el terrorismo como fenómeno de violencia ha sufrido importantes mutaciones por efecto de los distintos procesos de reconfiguración vividos por los actores que intervienen en el conflicto armado interno (terrorismo guerrillero y terrorismo de los carteles del narcotráfico, años 70 y 80; terrorismo paramilitar y acciones guerrilleras de gran impacto, años 90 y 2000); así como por las transformaciones actuales de la confrontación y la violencia (terrorismo como expresión de nuevos escenarios de disputa entre actores armados ilegales, terrorismo como manifestación de dinámicas del crimen organizado y economías ilegales en escenarios urbanos, entre otros).
10. Puede afirmarse que a partir de los años 80, la respuesta institucional frente a los actos terroristas se caracterizó por los siguientes aspectos: 1) se ha enmarcado en la declaratoria de estados de excepción; 2) endurecimiento de las penas y el incremento de las restricciones a las libertades civiles y políticas de la ciudadanía; 3) el aumento de la presencia policial y militar, y 4) en varios casos se ha recurrido a procesos de negociación o sometimiento a la justicia de los actores responsables.
11. Por otra parte, como el país ha vivido durante tantos años bajo una lógica institucional determinada por el conflicto armado, esto ha llevado a un importante desarrollo legislativo y reglamentario en lo relacionado con la prevención del delito, la investigación y judicialización de responsables, así como con la atención y reparación a víctimas en el marco de la confrontación interna. Sin embargo, esta fortaleza jurídica no se observa cuando los actos considerados como terroristas ocurren por fuera de la confrontación armada, o no es posible establecer un vínculo claro con estos escenarios.
12. La legislación actual para proteger a las víctimas de eventos terroristas no vinculados con el conflicto armado se concreta, principalmente, en el Decreto 056 de 2015, o también conocido como la ruta de reivindicación de derechos a partir de la Subcuenta Fosyga, a través de la cual se busca garantizar la atención en salud y el pago de las indemnizaciones por los daños generados en la integridad de las personas como consecuencia de un acto terrorista. A ello se suma la ruta para el reclamo de la indemnización a partir de la póliza de terrorismo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Todo lo cual se complementa con las exenciones tributarias para actos terroristas ocurridos en la capital del país.
13. Esta normatividad si bien procura llenar un vacío en la materia, deja sin abordar aspectos centrales que permitan a las autoridades identificar en forma inequívoca cuándo se encuentran frente a un evento de terrorismo acaecido en el marco del crimen organizado y la delincuencia común y, en consecuencia, definir en forma precisa las rutas e instituciones responsables de brindar la atención y la reparación a las víctimas.
14. Esta problemática se evidenció en las visitas llevadas a cabo en el marco de esta investigación, en las cuales numerosas autoridades entrevistadas expresaron su

desconocimiento sobre la existencia del Decreto 056 de 2015. Incluso, varias de ellas, a las que esta norma señala como responsables de activar los protocolos para la atención a las víctimas de actos de terrorismo, indicaron a la Defensoría del Pueblo que carecían de competencia en este campo (como es el caso de las entidades a las cuales la Ley 1523 de 2012 les asignó responsabilidades dentro del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres).

15. Esta confusión ha llevado a las entidades encargadas a relacionar los hechos de terrorismo (independientemente de su origen) con el conflicto armado, como una salida «cómoda» para hacer frente a la situación. En otras palabras, es común que hagan uso de la ruta de atención a víctimas establecida en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta la experiencia y antecedentes en la aplicación de esta normativa, debido a que la mayoría de las personas afectadas por acciones terroristas en las últimas décadas han sido víctimas del conflicto armado interno.
16. A pesar de que muchas de las autoridades optan por esta ruta cuando se registra un caso de terrorismo, viene ocurriendo desde hace varios años un incremento notable de hechos violentos por el uso de artefactos explosivos que resultan indefinidos, tanto en su autoría como en el contexto en el que ocurren, los cuales presentan unas características que los distancian de los actos de terror masivo e indiscriminado, que en su momento llevaron a cabo la insurgencia y las organizaciones paramilitares.
17. Frente a este tipo de hechos, ocurre también que otras autoridades optan por invisibilizar a las víctimas y considerar que por tratarse de actos cometidos presuntamente por la delincuencia común no procede la aplicación de las rutas y protocolos establecidos en la Ley 1448 de 2011, lo que termina favoreciendo la impunidad; por consiguiente, en la medida en que se incrementa este tipo de violencia, se amplían **aún más** las vulneraciones de derechos humanos.
18. Se aprecia entonces un importante vacío normativo, dado que, en efecto, la competencia otorgada por la Ley 1523 de 2012, que asigna responsabilidades al Sistema de Gestión de Riesgos de Desastres, no incluye los eventos antropogénicos intencionados como es el caso del terrorismo. Lo anterior entra en contradicción con lo establecido en el Decreto 056 de 2015, que en el artículo 26 señala que

para efectos del pago de servicios de salud, incapacidad permanente y gastos fúnerarios debe aportarse certificado del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo donde conste que la persona fue víctima de un evento terrorista.

19. Por su parte, en la Ley 1448 de 2011 está prevista la ayuda humanitaria de emergencia (AHI), así como la reparación de inmuebles afectados por un hecho victimizante de terrorismo; no obstante, como se ha visto, es necesario que el evento tenga una conexión con el conflicto armado; por lo tanto, si no se encuentra la relación, se termina por afectar la atención a las víctimas.
20. Estas deficiencias, en el marco normativo interno, otorgan un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades encargadas de caracterizar estos actos. Uno de los principales factores causantes de la indeterminación jurídica para la atención a víctimas de terrorismo es el debate alrededor del carácter político del evento calificado como terrorista junto con el perfil y propósitos que animan al presunto responsable.
21. El recuento anterior revela al menos tres tipos de efectos que inciden negativamente en la investigación y sanción de los responsables, así como en la atención y reparación integral a las víctimas de los actos terroristas no relacionados con el conflicto armado:
 - a. No se cuenta con un marco jurídico penal que permita caracterizar de forma adecuada los eventos terroristas ocurridos por fuera del conflicto armado y que responda a la realidad cambiante de la violencia en Colombia. Por el contrario, en la noción actual prevalecen conceptos ambiguos, imprecisos e indeterminados, que pueden afectar la investigación efectiva de los hechos, así como las garantías judiciales de los procesados.
 - b. La ambigüedad en la calificación de los hechos puede generar confusión al momento de determinar la ruta que se debe aplicar para atender a las víctimas (eventos terroristas no relacionados con la confrontación que terminan encasillados como hechos del conflicto), al mismo tiempo que pueden llevar a la invisibilización y desconocimiento de los afectados (eventos terroristas provocados por el crimen organizado frente a los cuales no se brinda respuesta alguna a los afectados).

- c. El Decreto 056 de 2015, además de que se revela insuficiente como marco normativo y ruta de atención a las víctimas de terrorismo por fuera del conflicto, es desconocido y, en general, no se viene aplicando a cabalidad por las autoridades locales responsables. Esto conduce a que no se tenga una respuesta apropiada frente a un fenómeno de violencia que se ha venido incrementando año a año, con lo cual han terminado por hacerse nugatorios los derechos fundamentales a la atención en salud, a la verdad y a la reparación judicial de numerosas personas, además de que implícitamente se termina por promover un circuito de impunidad a favor de los victimarios.

Recomendaciones

Al Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal), la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y la Dirección General de la Policía Nacional:

1. Adelantar un estudio para revisar y adecuar la interpretación y aplicación de los tipos penales sobre terrorismo actualmente vigentes a los contextos cambiantes de la violencia en Colombia, especialmente, con relación a los eventos terroristas que cometen estructuras del crimen organizado y la delincuencia común.
2. Vincular en ese estudio a la rama judicial, al Ministerio de Defensa Nacional, a la academia, a los centros de estudio especializados en violencia y conflicto, a la Fiscalía General de la Nación y a los organismos de control del Estado (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación).
3. Como resultado de ese estudio, ajustar las políticas de investigación criminal que permitan establecer acciones en materia de fortalecimiento y capacitación a los operadores judiciales, a la Policía Nacional y a los organismos responsables de la investigación criminal, ajustando sus marcos de investigación desde un enfoque garantista en materia de derechos humanos y DIH.

Al Ministerio del Interior:

1. Adelantar, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la revisión integral de la legislación en materia de atención y reparación a las víctimas de eventos terroristas que ocurren por fuera o que no guardan relación con el conflicto armado, de manera que se defina una ruta o protocolo de atención para estas víctimas. Se deben establecer responsabilidades precisas para las autoridades del orden nacional y territorial, en las distintas dimensiones que ello comporta: a) servicios de salud (traslado, atención hospitalaria y quirúrgica, suministro de medicamentos, etc.); b) indemnización por incapacidad permanente; c) indemnización por muerte y gastos funerarios; d) apoyo psicosocial, y d) reparación a los daños que se causen a inmuebles y otros bienes.

2. Como resultado de dicha revisión, impulsar los ajustes normativos y reglamentarios pertinentes que garanticen los derechos de las víctimas de acciones terroristas no asociadas con el conflicto armado. Estas normas deben tener armonía con las reformas que promueva el Ministerio de Justicia y del Derecho, con respecto a la adecuación e interpretación de la legislación penal y las políticas en materia de investigación criminal.
3. En igual sentido, promover junto con las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales el desarrollo de una estrategia pedagógica y de sensibilización a las autoridades responsables de aplicar la ruta de atención a víctimas de eventos terroristas ocurridos por fuera del conflicto, que les permita fortalecer sus conocimientos y competencias en el manejo y atención de estos fenómenos.

A las alcaldías municipales:

1. Actualizar el plan de contingencia y el plan integral de prevención, **de manera que se incluya el evento de terrorismo en el marco de lo establecido por el Decreto 056 de 2015**. Disponer, asimismo, de un marco de actuación que defina acciones prioritarias, entidades territoriales competentes para su realización y designe rubros suficientes para costearlas.
2. Realizar el censo de las personas lesionadas y el registro de afectación de los inmuebles impactados por la ocurrencia de eventos terroristas por fuera del conflicto, así como efectuar las reparaciones necesarias.
3. Establecer criterios técnicos para concluir de manera oportuna si un acto se considera terrorista o no y definir la entidad o el comité que determine cuáles actos entran dentro de esta categoría.
4. Informar a los damnificados del atentado, cuyos inmuebles presenten daños estructurales, la ruta para hacer efectivo el apoyo que determine la administración.
5. En los eventos en que los que el sector comercial resulte afectado por la destrucción total del inmueble y de la mercancía, se recomienda dar a conocer a los comerciantes, cuyos negocios fueron destruidos totalmente por el acto terrorista, la ruta para hacer efectivo el apoyo que determine la administración.

A la Federación Nacional de Personerías de Colombia (FENALPER), en coordinación con la Procuraduría General de la Nación:

1. En relación con las rutas de atención a víctimas de eventos terroristas ocurridos por fuera del conflicto, promover, a través de los personeros municipales, procesos de sensibilización y acompañamiento a las comunidades y organizaciones sociales vulnerables y en riesgo, de manera que puedan conocer ante cuáles autoridades acudir, así como los pasos y trámites a seguir para exigir el restablecimiento de sus derechos.
2. Hacer seguimiento a la actualización del plan de contingencia y del plan integral de prevención, de modo que se incluyan los eventos de terrorismo por fuera del conflicto armado y las responsabilidades y acciones prioritarias de las entidades territoriales, con las partidas presupuestales necesarias.
3. Hacer seguimiento y acompañar la realización del censo de las personas afectadas por eventos terroristas no relacionados con el conflicto, que incluya el registro de los inmuebles impactados. Así mismo, asistir a las víctimas en su proceso de reclamación.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

1. Coordinar con el Ministerio del Interior los procesos de sensibilización y socialización de las rutas de atención a víctimas de eventos terroristas que ocurran en el marco del conflicto armado y por fuera del mismo (Decreto 056 de 2015). Se debe hacer capacitación al personal responsable de la atención sobre los formularios que requieren las víctimas para reivindicar sus derechos y las IPS encargadas de brindar atención.
2. Orientar a las secretarías de salud departamentales y municipales para que se conozcan y adopten las rutas de atención a víctimas de eventos terroristas ocurridos en el marco del Decreto 056 de 2015, y se apropien las partidas presupuestales correspondientes.

A las secretarías de salud departamentales y municipales:

1. Realizar el seguimiento a la atención integral física y psicológica de las víctimas de eventos terroristas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 056 de 2015.
2. Disponer y apropiar las partidas presupuestales necesarias para brindar la atención a las víctimas de acuerdo con lo establecido en las normas.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

1. Realizar acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes que resulten afectados en su integridad física y psicológica por eventos terroristas, en particular, en la respuesta de las entidades responsables de garantizar el restablecimiento de derechos, así como en las medidas de protección a que haya lugar.

Al Ministerio de Defensa Nacional:

1. Gestionar medidas presupuestales para garantizar las prestaciones asistenciales (atenciones quirúrgicas, medicamentos en general, hospitalización, rehabilitación e indemnizaciones a víctimas de atentados terroristas adscritas a las Fuerzas Militares), tal y como lo dispone el Decreto 1796 de 2000.
2. Establecer políticas y lineamientos para orientar a las direcciones de sanidad de la respectiva Fuerza o de la Policía Nacional, en torno a la adecuada prestación de servicios de salud para las víctimas de atentados terroristas adscritas a las Fuerzas Militares, tal y como lo dispone el Decreto 1796 de 2000.
3. Desde un enfoque preventivo y pedagógico, capacitar a sus funcionarios en la oferta institucional de carácter reparador que tiene a disposición el Gobierno Nacional, principalmente el Decreto 056 de 2015, de tal manera que permita articularse con las distintas autoridades civiles y territoriales competentes.
4. Fortalecer la presencia de unidades de la Fuerza Pública, así como las acciones ofensivas enmarcadas en el respeto por los principios del derecho internacional humanitario, que contribuyan a desarticular a los grupos armados ilegales y a neutralizar de forma efectiva los actos de constreñimiento, amenazas e injerencia ejercidas por estos sobre la población y economías locales.

A la Fiscalía General de la Nación en coordinación con la Dirección General de la Policía Nacional:

1. Establecer las políticas y lineamientos para orientar a los cuerpos técnicos de investigación criminal y policial en la adecuada interpretación y aplicación de los tipos penales sobre terrorismo de acuerdo a los nuevos análisis de contexto,

especialmente, en lo relacionado con el incremento de eventos terroristas provocados por estructuras del crimen organizado y la delincuencia común.

2. Teniendo en cuenta lo anterior, disponer los lineamientos para ajustar los marcos de investigación que faciliten la identificación y calificación de los actos terroristas desde un enfoque garantista en materia de derechos humanos y DIH. Para ello, deben considerarse los contextos sociales, factores causales y perfil de los responsables.
3. En relación con la activación y aplicación de la ruta de atención a víctimas, brindar oportunamente los conceptos, los análisis y las certificaciones sobre el origen y las características del evento terrorista que soliciten las autoridades civiles y las víctimas.

A la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional:

1. Autorizar a la Junta Médico-Laboral, por solicitud de Medicina Laboral, para definir la situación médica-laboral de las víctimas de atentados terroristas pertenecientes a esa institución.
2. Garantizar la adecuada atención en salud a las víctimas de atentados terroristas por el tiempo necesario, con el fin de definir su situación médica-laboral. Para ello, es preciso mantener vigentes los contratos con la red externa que provee la atención en medicina especializada.
3. Dar continuidad a la atención psicosocial de las víctimas y de los familiares de las víctimas fatales de eventos terroristas.

A la Junta Médico-Laboral de la Policía:

1. Valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones y definir la situación médica-laboral de las víctimas de atentados terroristas.

Notas finales

- 1 Se destacan, entre otras, el Código Penal de la época (Decreto 100 de 1980), Decreto 180 de 1988; Decreto 2266 de 1991; Decreto 444 de 1993; Ley 104 de 1993; Ley 599 de 2000; Ley 418 de 1997; Ley 100 de 1993; Ley 544 de 2000; Decreto 2113 de 2001; Ley 759 de 2002; Acuerdo Marco de 2003 (Colombia – OEA); Ley 975 de 2005; Ley 1106 de 2006; Decreto 2150 de 2007; Decreto 3990 de 2007; Ley 808 de 2003; Ley 804 de 2003; Decreto 2973 de 2010; Ley 1448 de 2011; Decreto 4800 de 2011; Decreto 1725 de 2012; Documento CONPES 3726 de 2012; Decreto 1084 de 2015.
- 2 Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano), artículos 144 y 343.
- 3 Se realizaron visitas *in situ* a 13 territorios que resultaron priorizados luego de la evaluación de los siguientes criterios: época de comisión del evento terrorista, frecuencia en la comisión de actos terroristas, número de víctimas, intensidad del conflicto armado, presencia de actores armados, modalidad de los ataques y bienes contra los cuales se dirige el ataque. Adicionalmente, se escogieron municipios de diferentes categorías con miras a determinar la capacidad territorial para la atención a víctimas de este tipo de eventos. Los sitios donde históricamente ha existido mayor confrontación armada corresponden a los lugares en donde con más frecuencia han ocurrido eventos terroristas, debido a la confluencia de factores de violencia.
- 4 El 8 de septiembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Estrategia Global contra el Terrorismo, un instrumento que se dirige a robustecer las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo y es revisado cada dos años para establecer prioridades para los Estados miembros. La Estrategia se címita en cuatro (4) pilares: 1. Hacer frente a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo; 2. Prevenir y combatir el terrorismo; 3. Desarrollar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto; 4. Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo. En cuanto a las medidas adoptadas para hacer frente a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo, se concertaron ocho (8), entre ellas, una específicamente orientada a satisfacer a las víctimas, que reza: «Estudiar la posibilidad de establecer, a título voluntario, sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias y faciliten la normalización de su vida. A este respecto, alentamos a los Estados a que pidan a las entidades competentes de las Naciones Unidas que los ayuden a establecer tales sistemas nacionales. También nos esforzaremos por promover la solidaridad internacional en apoyo de las víctimas y fomentar la participación de la sociedad civil en una campaña mundial contra el terrorismo y para su condena». Como se aprecia, desde el Sistema de Naciones Unidas se recomienda que a nivel nacional se generen fondos para la asistencia y reparación a víctimas de atentados terroristas. Si bien se trata de un lineamiento no vinculante, la Defensoría del Pueblo considera que es prioritario en países como el nuestro cuyo pasado y presente ha sido afectado por atentados terroristas de gran magnitud que han dejado daños irreparables y una multiplicidad de víctimas.
- 5 Como se verá más adelante en la relación de tratados y protocolos internacionales sobre distintos temas, pero en los cuales se hace alusión a la lucha contra el terrorismo.
- 6 «(...) El término “terrorista”, aparecido a finales del siglo XIX, tiende la mayoría de las veces a descalificar algunas formas de oposición, más o menos violentas, a los poderes establecidos. Apunta menos a un comportamiento determinado –y, por esa razón, susceptible de una rigurosa definición jurídica– que a una motivación específica, real o supuesta, en la perpetración de actos que pueden recibir una tipificación penal. Por lo tanto, la calificación de “terrorismo” pertenece más a la relación de fuerzas políticas que a la hermenéutica jurídica (...)» (Sizaire, V. (Agosto de 2016). ¿Cuándo hablar de “terrorismo”? En *Le Monde Diplomatique en español*. <https://mondiplo.com/cuando-hablar-de-terrorismo>).

- 7 «(...) No existe ninguna convención internacional que logre proponer una verdadera definición. Una imprecisión tanto más lamentable cuanto que la represión de infracciones consideradas como terroristas se traduce en una aceleración coercitiva en todas las fases del proceso penal. ¿Por qué conservar una categoría jurídica tan poco satisfactoria, mientras que la respuesta penal tiene que presentar un carácter excepcional y ponderado? (...)» ¿Cuándo hablar de “terrorismo”? En *Le Monde Diplomatique en español*. <https://mondiplo.com/cuando-hablar-de-terrorismo>, página 1.
- 8 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Plan de estudios para la capacitación jurídica contra el terrorismo - Módulo 2. El marco jurídico universal contra el terrorismo*. https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf
- 9 *Ibidem*, pág. 1.
- 10 *Ibidem*, pág. 1.
- 11 Se destacan, entre otras, los atentados y asesinatos perpetrados como reacción a la masacre de los partidarios de la Comuna de París en 1870, la violencia con amplias connotaciones de terrorismo que estalló en los Balcanes entre 1900 y 1913, así como los atentados y bombas instaladas en Irlanda del Norte a partir de 1919 y en los países colonizados que se sublevaban contra las potencias ocupantes, los cuales dejaban numerosas víctimas, muchas de ellas civiles.
- 12 «(...) Un ejemplo entre tantos otros, los mau-mau en Kenia eran presentados en los años cincuenta por la Administración y los colonos británicos como miembros de una “secta demoníaca”, mientras que el muy respetable The New York Times explicaba doctamente la sublevación keniana como “la frustración de un pueblo de salvajes (...) incapaz de adaptarse a los progresos de la civilización”. Las cifras oficiales indicaron posteriormente que aquéllos a los que se acusaba de estar “sedientos de sangre” mataron en realidad, durante los siete años que duró la sublevación, a 32 colonos y a 167 miembros de las fuerzas del orden, entre ellos 101 africanos; en cambio, más de 20.000 mau-mau fueron masacrados por las fuerzas de seguridad, y varios cientos de miles de kenianos fueron heridos, mutilados, expulsados de sus hogares. Carr, quien menciona entre otros el caso argelino, recuerda que todos los conflictos coloniales tuvieron como epílogo el acceso al poder de líderes calificados en su momento por occidente como, “terroristas”: Jomo Kenyatta en Kenia, Nelson Mandela en Sudáfrica, Ahmed Ben Bella en Argelia, Menajem Beguín en Israel, Anuar el Sadat en Egipto, por mencionar sólo a unos pocos (...)» (Rouleau, E. (Mayo de 2007). El bien, el mal y el “terrorismo”. En *Le Monde Diplomatique en español*. <https://mondiplo.com/el-bien-el-mal-y-el-terrorismo>).
- 13 Entre ellos, Samuel Huntington, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Harvard, y el historiador Bernard Lewis.
- 14 «(...) Para Phil Rees, los palestinos son resistentes al igual que los sionistas bajo el mandato británico (1922-1948) y los franceses bajo la ocupación nazi (...)» (Rouleau, E. (Mayo de 2007). El bien, el mal y el “terrorismo”. En *Le Monde Diplomatique en español*. <https://mondiplo.com/el-bien-el-mal-y-el-terrorismo>).
- 15 Es el caso de la paz negociada, alcanzada entre el Gobierno inglés y el Ejército Republicano Irlandés (IRA).
- 16 Que basan su ideario en una visión fundamentalista del Islam y del Corán, que los lleva a considerar como su misión principal la destrucción total de occidente, lo que en principio no admite negociaciones ni concesiones de ninguna clase. No cabe hablar de una organización trasnacional homogénea. Tendrían presencia difusa en Arabia Saudí, Egipto, Afganistán, Pakistán, Sudán, Yemen, Irak, Siria, Líbia, pero también en varios países occidentales. Al parecer se trata de una miríada de organizaciones e individuos que entrecruzan sus acciones con el patrocinio e ideologías de poderes regionales y locales, organizaciones insurgentes no islamistas, además de estar insertos en todo tipo de luchas intestinas. «(...) El mundo para Sayed Qutb (referente ideológico de Osama Bin Laden) se divide en dos bandos antagónicos, el del islam y el de la jahiliyyah (período preislámico pagano y decadente), referencia a los regímenes “apóstoles” sumisos al imperialismo. (...) Sin duda no es casual que la organización transnacional haya levantado vuelo a mediados de los años noventa, cuando la mayoría de los movimientos islamistas (nacionales) renunciaban a la violencia (al comprobar sus consecuencias negativas) para integrarse a la vida política de sus respectivos países. El abismo entre ambas corrientes se manifestó abiertamente con ocasión del atentado contra las torres de Nueva York y el Pentágono. Casi todos los movimientos islamistas, legales o clandestinos, todas las autoridades religiosas musulmanas, condenaron los crímenes indiscriminados de los yihadistas, así como su ideología, denunciada como contraria a las enseñanzas del Corán. Como los medios de comunicación ocultaron ampliamente el cisma, el acontecimiento no impidió que la islamofobia se propagara en la opinión pública occidental; ésta –con la ayuda del vocabulario de los medios de comunicación y viejos prejuicios– tiende a confundir islam, islamismo, fundamentalismo, yihadismo y terrorismo» (Rouleau, E. (Mayo de 2007). El bien, el mal y el “terrorismo”. En *Le Monde Diplomatique en español*. <https://mondiplo.com/el-bien-el-mal-y-el-terrorismo>).
- 17 Trump y los talibanes, listos para firmar la paz. En: PORTAFOLIO FEBRERO 28 DE 2020 - 07:58 PM. <https://www.portafolio.co/internacional/trump-y-los-talibanes-listos-para-firmar-la-paz-538574>
- 18 «Recuerdan atentado contra un avión de Cubana de Aviación en 1976» (García, A. M. (9 de octubre de 2013). En *El Nuevo Herald*. <https://www.elnuevoherald.com/ultimas-noticias/article2026702.html>).
- 19 Actos que intimidan, crean pánico en la comunidad y alteran el orden público.
- 20 Como han sido las capturas masivas y los llamados «falsos positivos judiciales».
- 21 «A fin de ayudar a los Estados Miembros a reforzar la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en 2010 el Grupo de Trabajo sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Lucha contra el Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo publicó dos guías de referencia sobre derechos humanos relativas a la detención y el registro de personas y a la protección de la infraestructura de seguridad. En 2014 se publicaron ediciones actualizadas de las guías. Estas tienen por objeto prestar asistencia sobre la forma en que los Estados Miembros pueden adoptar medidas que tengan en cuenta los derechos humanos en varias esferas de la lucha contra el terrorismo. En las guías también se señalan los gravísimos problemas de derechos humanos que se presentan en esas esferas y se ponen de relieve los principios y normas pertinentes de derechos humanos que es preciso respetar» (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Plan de estudios para la capacitación jurídica contra el terrorismo - Módulo 2. El marco jurídico universal contra el terrorismo*. Página 59. https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf). **El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo. PLAN DE ESTUDIOS PARA LA CAPACITACIÓN JURÍDICA CONTRA EL TERRORISMO.** Página 69. En: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf
- 22 «Artículo 14 del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas. 3. Toda persona respecto de la cual se adopten las medidas mencionadas en el párrafo 2 tendrá derecho a: a) Ponerse sin demora en comunicación con el representante más próximo que corresponda del Estado del que sea nacional o al que competa por otras razones proteger los derechos de esa persona o, si se trata de un apátrida, del Estado en cuyo territorio resida habitualmente; b) Ser visitada por un representante de dicho Estado; c) Ser informada de los derechos previstos en los incisos a) y b). 4. Los derechos a que se hace referencia en el párrafo 3 se ejercitarán de conformidad con las leyes y los reglamentos del Estado en cuyo territorio se halle el delincuente o presunto delincuente, a condición de que esas leyes y esos reglamentos permitan que se cumpla plenamente el propósito de los derechos indicados en el párrafo 3. 5. Lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 se entenderá sin perjuicio del derecho de todo Estado Parte que, con arreglo al párrafo 1 c) o el párrafo 2 c) del artículo 6, pueda hacer valer su jurisdicción, a invitar al Comité Internacional de la Cruz Roja a ponerse en comunicación con el presunto delincuente y visitarlo» (Artículo 7 del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas). **El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo. PLAN DE ESTUDIOS PARA LA CAPACITACIÓN JURÍDICA CONTRA EL TERRORISMO.** Página 97. En: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf
- 23 Plan de Estudios para la Capacitación Jurídica contra el Terrorismo. MÓDULO 2. El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo. «Antecedentes y justificación (...) La Subdivisión de Prevención del Terrorismo (SPT) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) tiene por mandato prestar asistencia, a los Estados Miembros que la soliciten, sobre los aspectos jurídicos y de justicia penal de la lucha contra el terrorismo. La Subdivisión de Prevención del Terrorismo encabeza la prestación de asistencia, principalmente mediante el apoyo que brinda a los Estados Miembros en sus actividades dirigidas a ratificar los instrumentos

jurídicos internacionales contra el terrorismo, incorporar las disposiciones de estos en la legislación nacional y aumentar la capacidad de los sistemas nacionales de justicia penal para aplicar esas disposiciones con eficacia, de conformidad con el estado de derecho y con el debido respeto de los derechos humanos. El Plan de Estudios para la Capacitación Jurídica contra el Terrorismo es uno de los instrumentos elaborados por la Subdivisión para transferir los conocimientos y la experiencia que se necesitan para aumentar la capacidad de los funcionarios nacionales de justicia penal para poner en práctica el marco jurídico universal contra el terrorismo. El Plan de Estudios armoniza y sistematiza los conceptos jurídicos y el material de capacitación y la información conexos a fin de maximizar los efectos de las actividades de capacitación que ofrece la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC.” En: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf

24 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Colombia (UNDOC), Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y Gobierno de España. (Julio de 2014). *Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación. Subdivisión de Prevención del Terrorismo.* https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Colombia_Legal%20Guide/GLFTweb_Spanish.pdf

25 15. El párrafo 8 del Pilar I se refiere específicamente a los derechos y la función de las víctimas del terrorismo como componente fundamental de la lucha eficaz contra el terrorismo.

26 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC). (2015). *Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal.* https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Good%20practices%20on%20victims/good_practices_victims_S.pdf

27 «Tras una solicitud formulada por la UNODC en el 22º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Viena del 22 al 26 de abril de 2013, la Asamblea General aprobó la resolución 68/187 sobre asistencia técnica para aplicar los tratados y protocolos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo, reforzando el mandato de la UNODC, a través de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, en relación con las víctimas del terrorismo» (*Ibidem*, pág. 2).

28 *Ibidem*, pág. 3.

29 «En 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, convocó un Simposio sobre el apoyo a las víctimas del terrorismo, con objeto de que constituyera un foro para que las víctimas, los expertos, los Estados Miembros, las organizaciones regionales, la sociedad civil y los medios de información debatieran medidas concretas para prestar asistencia a las víctimas, intercambiar mejores prácticas y poner de relieve las medidas ya adoptadas por los Estados Miembros y las organizaciones no gubernamentales para apoyar y empoderar a las víctimas. 19. Durante el Simposio, se condenó el terrorismo como una grave violación de los derechos humanos básicos, y se subrayó la importancia esencial de otorgar condición jurídica a las víctimas» (*Ibidem*, pág. 5).

30 *Ibidem*, págs. 5 y 6.

31 Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. (9 y 10 de julio de 2008). *Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos.*

32 Resolución 73/305 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 95a sesión plenaria). Aprobada el 28 de junio de 2019. <https://undocs.org/es/A/RES/73/305>

33 [Fotografía tomada por Gorka Lejarcegi]. Atentado del 11-M. En *E/ País*. https://elpais.com/elpais/2011/05/02/album/1304324217_910215.html#foto_gal_4

34 «A victim of terrorism is that defined in Article 2 of Directive 2012/29/EU [Victims Protection Directive], namely a natural person who has suffered harm, including physical, mental or emotional harm or economic loss, insofar as that was directly caused by a terrorist offence, or a family member of a person whose death was directly caused by a terrorist offence and who has suffered harm as a result of that person's death. Family members of surviving victims of terrorism, as defined in that Article, have access to victim support services and protection measures in accordance with that Directive».

35 Sin embargo, hay autores que consideran que el origen de este periodo de violencia arranca en la década de 1930, cuando concluyó la así llamada «hegemonía conservadora».

36 Acciones atroces, violencia armada, asaltos, guerras de exterminio, tácticas de tierra arrasada, bandolerismo, masacres y asesinatos.

37 «(...) la naturaleza militar y política de las FARC-EP derivó de su modelo de guerra mixto que combinó la guerra popular prolongada y la guerra insurreccional (Aguilera, 2013). Las FARC-EP se autodefinieron como una organización marxista leninista, próxima al maoísmo debido a que su escenario principal ha sido el rural por su origen ligado a las movilizaciones campesinas, y a que persigue la expansión del comunismo y la lucha contra las dinámicas de concentración de la tierra (...) Esta primera etapa constituye el momento de gestación y consolidación del movimiento guerrillero en el país. En esta fase nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia como guerrilla campesina en 1964 en la zona sur del país (sur del Tolima, Cauca y Huila). Los orígenes de este grupo armado se remontan al momento de formación de las primeras “autodefensas campesinas” de filiación liberal y comunista que se movieron hacia el sur del Tolima con el objeto de resistir a la violencia estatal que caracterizó la época conocida como “La Violencia” (1946 – 1958) (...)» (Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). (Mayo de 2017). Informe especial. Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. En: http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/opac_dp/php/index.php

38 «(...) En la II conferencia del Bloque Sur en 1966 se constituyó ya de manera formal como un ejército con ideología marxista-leninista que tenía como objeto la toma del poder por la vía de las armas, de modo que estableció su primer conjunto de normas y pasó a tener una relación de subordinación, en lo político, al Partido Comunista (...) las FARC iniciaron su camino de lucha armada. No obstante, desde su momento de conformación en 1964 hasta 1978 su acción política y militar fue marginal (...)» (Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). (Mayo de 2017). Informe especial. Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. pág.45). En:

http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/opac_dp/php/index.php

39 «(...) El 29 de mayo de 1967 ocurrió el primer caso en Colombia y en el mundo de una bomba a bordo de un avión comercial: el DC-4 HK-757, que cumplía el vuelo de itinerario OD133 (...) con 16 pasajeros (...) A los 55 minutos de vuelo se escuchó una tremenda detonación, el fuselaje vibró, pedazos de lámina de aluminio volaron por la cabina y una de las auxiliares de vuelo, Graciela Torres, fue lanzada contra el compartimiento del baño situado en la parte trasera del avión, en el preciso instante en que pasaba hacia la cocina (*galle*). Inmediatamente se generó gran pánico entre los aturdidos pasajeros, que se levantaron de los asientos y corrieron hacia la cabina de los pilotos, encabezados por la azafata, que manaba abundante sangre por una herida en la cabeza. (...) En medio del intenso humo, que en cuestión de segundos saturó la cabina de pasajeros y que obligó a muchos a taparse nariz y boca con pañuelo (...) Al llegar a Bogotá las autoridades del DAS y la policía, (...) inmediatamente condujeron a los pasajeros a las oficinas de inmigración, donde uno por uno fueron interrogados (...) La bomba estalló debajo del inodoro del baño y lo destrozó totalmente; además se produjeron grandes agujeros en la pared del avión (...) Salvo por la auxiliar herida, por fortuna no hubo ninguna desgracia a bordo del avión (...)» (Escobar Corradine, J. y Luengas Romero, C. (9 de mayo de 2019). Aerovías Cónedor de Colombia Ltda. – Aerocónedor. Reseña histórica. En *Volari*. Pantalla 3. <https://www.aviacol.net/aerolineas-desaparecidas/aerovias-condor-de-colombia-aerocondor/primer-secuestro-aereo-en-colombia.html> - CLAVE 1967 PRIMER SECUESTRO DE AVIÓN. En: El Tiempo - <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-88748>

40 «El 6 de agosto de 1967 (...) De nuevo el HK-757, pero esta vez cuando volaba en itinerario regular entre Bogotá y San Andrés, con escala en Barranquilla, fue obligado por cinco individuos fuertemente armados a desviar de ruta, no bien despegó de Barranquilla. Los secuestradores, mezclados entre los 77 pasajeros, abordaron el avión, que salía a las 10.45 (...) A los 50 minutos de vuelo, dos de los secuestradores irrumpieron en la cabina de pilotos, disfrazados con barbas postizas y gafas oscuras. Allí se impidió por primera vez en un avión colombiano la orden perentoria que se escucharía muchas veces en otros vuelos de diferentes compañías: «A Cubal» (...) El avión fue declarado en emergencia por el Centro de Control de Bogotá y el de Panamá, después que la tripulación reportó daños en el sistema de comunicaciones y la consiguiente ausencia de nuevos

reportes. A los pasajeros se les dijo que un avión accidentado en la pista de San Andrés había quedado atravesado y que por tanto debían desviar al aeropuerto alterno, Panamá. Desde ese instante y durante las siguientes dos horas el avión no volvió a reportarse. Cuando el HK-757 ingresó al espacio aéreo cubano, dos Migs de la Fuerza Aérea local lo interceptaron. Sólo entonces los secuestradores se reportaron por radio: «Somos un grupo de revolucionarios y queremos vía libre a La Habana» (...)» (Escobar Corradine, J. y Luengas Romero, C. (9 de mayo de 2019). Aerovías Cóndor de Colombia Ltda. – Aerocóndor. Reseña histórica. En *Volarí*. Pantalla 3. <https://www.aviacol.net/airlineas-desaparecidas/aerovias-condor-de-colombia-aerocondor/primer-secuestro-aereo-en-colombia.html> (*Ibidem*, pantalla 3). - **CLAVE 1967 PRIMER SECUESTRO DE AVIÓN.**

En: *El Tiempo* - <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-88748>

- 41 Como el robo de la espada de Bolívar en enero de 1974.
- 42 Es el caso del secuestro del dirigente sindical José Raquel Mercado en febrero de 1976, al que después asesinarían en cautiverio. Recuérdese también el secuestro de Martha Nieves Ochoa, quien hacía parte del llamado Clan Ochoa, grupo narcotraficante con sede en Medellín, en 1981.
- 43 Robo de armas del Cantón Norte en diciembre de 1978.
- 44 Toma de la Embajada de la República Dominicana en febrero de 1980.
- 45 «(...) El sostenimiento de una estructura de las dimensiones de esta guerrilla no hubiera sido posible sin la presencia y nexos con el narcotráfico. Al mismo tiempo gran parte de la responsabilidad del descrédito de las FARC-EP ha estado relacionada con su participación no sólo como regulador de esta economía ilegal sino como productor y comercializador de la pasta base de coca. El negocio de la droga se convirtió en columna vertebral de la economía de guerra del grupo armado hasta la actualidad, lo que hizo dudar a la sociedad, de sus intereses revolucionarios, y sirvió de sustento a los cuestionamientos de sus detractores (...) Así mismo, las FARC promovieron la idea de construir una retaguardia guerrillera en donde ejercieran un control total e impusieran su orden, lo que en parte se materializó en las zonas de colonización, en especial en aquellas en donde se afianzó el cultivo y procesamiento de la hoja de coca (Echandía, 1991; Melo, 1996)» (Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). (Mayo de 2017). *Informe especial. Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. En: http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/opac_dp/php/index.php
- 46 «(...) Así, la referida autorización legal de crear grupos de autodefensa empezó a ser llevada a la práctica durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala entre 1978 y 1982. La inconformidad y movilización social crecientes fueron tramitadas por el gobierno desde la vía militar, llevando a las Fuerzas Militares a asumir una multitud de roles que terminaron por desbordarlas. A finales de 1978, el gobierno hizo un llamado a la población para que asumiera su propia defensa frente a posibles desmanes de agitadores y revoltosos, que alteraban el orden público (Gallón Giraldo, 1983). La tenue línea entre autodefensa y justicia por mano propia sirvió para justificar discursivamente en el futuro la promoción, tolerancia o colaboración con el surgimiento de grupos paramilitares (...) En coincidencia con este discurso de las instancias de gobierno y la Fuerza Pública, a fines de los setenta e inicios de 1980 comenzaron a aparecer, en distintos puntos de la geografía, grupos armados de autodefensa de diversa índole. Algunos estaban conformados por campesinos dueños de pequeñas y medianas extensiones de tierra, como los que organizaron Ramón Isaza en el margen occidental del Magdalena Medio y Gonzalo de Jesús Pérez y sus hijos Henry y Marcelo en el margen oriental, Héctor Buitrago en Casanare y el clan Rojas en El Palmar, Magdalena. Según lo han declarado sus jefes a los fiscales de la Unidad de Justicia y Paz, todos recibieron ayuda del Ejército con armas, municiones, entrenamiento y respaldo en sus operaciones. A pesar de ello, en este momento dichos grupos continuaron siendo marginales dentro de la estrategia contraínsurgente de las Fuerzas Militares, lo que era consistente con la creciente ampliación de sus competencias y su influencia dentro del Estado (Grupo de Memoria Histórica, 2013) (...)» En: http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/opac_dp/php/index.php (*Ibidem*, pág 245).
- «(...) El Estatuto surgió en un contexto de profunda agitación social: mientras que en la década del sesenta las huelgas fueron bastante escasas, a partir de 1975 aumentaron en cantidad y duración y paralizaron sectores claves de la economía y el Estado (por ejemplo, Ecopetrol y el Instituto de Seguros Sociales), alcanzando un punto crítico con el paro general de septiembre de 1977. Aunque muchas fracasaron, estas huelgas dieron muestra del descontento que sentían amplios sectores de la sociedad ante la crisis que afectaba al régimen político, al tiempo que dieron muestra de la radicalización de los sectores de base de izquierda (Pécaut, 2006: 261-263). En un contexto de expansión de las guerrillas, la simpatía de los sindicatos por las ideas de izquierda fue leída por el gobierno y los medios de comunicación como un llamado a la subversión y la violencia (...)» (Andrade Becerra, O. D. (2014). *Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. Pág. 41. <http://www.bdigital.unal.edu.co/40037/1/08905097.2014.pdf>)
- 47 «(...) Esta fase comprende el lapso entre la promulgación del “Estatuto de Seguridad” durante el Gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) (...) Dichas reformas institucionales incidieron en la forma y evolución que tendría el conflicto armado en el país. Finalizando la década de 1970 el auge de la movilización social era muestra de un amplio inconformismo social. El paro cívico de 1977 es el hecho histórico más emblemático. En ese momento, se recrudece la represión militar y la limitación de las libertades políticas por parte del Gobierno. La guerrilla de las FARC, por su parte, impulsará la toma del poder político por la vía de las armas, implementando para ello un plan político-militar (...)» (Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). (Mayo de 2017). *Informe especial. Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. En: http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/opac_dp/php/index.php
- 48 Que perseguían el doble objetivo de afectar y paralizar la economía y, al mismo tiempo, obtener exacciones económicas de las empresas dedicadas a la producción minero-energética y empresas responsables de servicios públicos (entre ellas, Ecopetrol y empresas transnacionales asociadas, compañías mineras, empresas de producción de energía eléctrica).
- 49 Que como se señaló sembrarían la semilla para el posterior surgimiento de las organizaciones paramilitares.
- 50 Que posteriormente se extendería y transformaría en el llamado Cartel del Norte del Valle.
- 51 Recuérdese al respecto el surgimiento de la organización Muerte a Secuestradores (MAS), que tuvo como objetivo adelantar una guerra contra organizaciones guerrilleras, como retaliación por ataques de estas contra cabecillas del narcotráfico.
- 52 Lo que no implica desconocer similares prácticas de corrupción, cooptación e infiltración de autoridades y partidos políticos, jugadas por el Cartel de Cali, solo que utilizando una estrategia de bajo perfil.
- 53 «(...) No obstante, resulta curioso que en ninguno de los 78 artículos que componen el decreto se menciona la palabra narcotráfico ni los problemas relacionados con el mismo, de tal forma los delitos creados, así como las reglas procesales, podrían ser usadas contra cualquier grupo considerado por el gobierno como responsable del terrorismo, incluso si tenía un carácter político⁴² (Gallón, 1987: 79). El Estatuto Antiterrorista distinguió tres tipos de delitos: contra la seguridad y la tranquilidad públicas, contra la libertad individual y el patrimonio económico y contra los funcionarios públicos. Dentro de los primeros se encontraba el terrorismo, el cual nuevamente se definía como la provocación o mantenimiento de un estado de zozobra o terror en la población o en 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 los medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motoras valiéndose de medios capaces de causar estragos o de llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo (...)» (Andrade Becerra, O. D. (2014). *Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. Págs. 49 y 50. <http://www.bdigital.unal.edu.co/40037/1/08905097.2014.pdf>)
- 54 Entre estos, se destaca el llamado Estatuto para la Defensa de la Democracia o Estatuto Antiterrorista (Decreto 180 de 1988).
- 55 Pues no era comparable con ninguno de los actos de violencia perpetrados por las organizaciones guerrilleras.
- 56 «(...) Uno de los atentados más destructivos fue cometido el 6 de diciembre de 1989, cuando un bus cargado con 500 kilos de dinamita explotó junto al edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), provocando destrozos en tres kilómetros a la redonda, la muerte a más de medio centenar de personas y

heridas al menos a otras 600 (El Espectador, 5 de diciembre de 2009). Apenas una semana antes el cartel de Medellín había consumado otro atentado particularmente despiadado al volar un avión en pleno vuelo, asesinando a 107 personas (El Espectador, 28 de septiembre de 2012) (...) Además de los atentados con carros bomba, la campaña narcoterrorista incluyó la intimidación y el asesinato de periodistas, miembros de la fuerza pública, jueces, funcionarios públicos e incluso del candidato presidencial Luis Carlos Galán. Alarmados por las dimensiones que adquirió esa “guerra contra el Estado” y por las consecuencias negativas que traería para el negocio y las posibilidades de negociar con el gobierno, el cartel de Cali y otros antiguos aliados del cartel de Medellín se negaron a seguir apoyando financiera y militarmente a Pablo Escobar, lo cual desató una violenta disputa entre los carteles que incluyó graves atentados terroristas como la voladura del edificio Mónaco⁴⁷ (El Espectador, 24 de agosto de 2012) (...) Los actos de terrorismo se volvieron cotidianos en las principales ciudades del país y el gobierno se mostraba dubitativo para enfrentar la situación: “si trataba de derrotar a los narcotraficantes con un enfrentamiento radical, podía provocar tales niveles de retaliación que el país se volviera contra él y lo responsabilizara de los males sufridos; si cedía, amplios sectores lo habrían visto como un gobierno débil, y era poco probable que ceder produjera resultados durables” (Melo y Bermúdez, 1994). En las postrimerías del gobierno Barco, el país se sentía completamente a merced de la violencia y la crisis política y económica. La esperanza renació con la elección de César Gaviria y su bandera de gobierno: la promulgación de una nueva constitución (...) Además, el sometimiento de los principales capos del narcotráfico a la justicia, que venía negociándose desde 1984 (Verdad Abierta, 9 de julio de 2012), parecía volverse realidad cuando Pablo Escobar se entregó a las autoridades (el 19 de junio de 1991) bajo la condición de no ser extraditado y fue recluido en la cárcel de La Catedral en Envigado. Meses antes ya se habían entregado los hermanos Rodríguez Orejuela, principales socios de Escobar en el cartel de Medellín. (...)» . (Andrade Becerra, O. D. (2014). *Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. Págs. 52, 53 y 54. <http://www.bdigital.unal.edu.co/40037/1/08905097.2014.pdf>

57 El M-19, el EPL y el movimiento Quintín Lame, entre otras organizaciones menores.

58 Enmarcada, entre otras, en el Plan Colombia, que inició como una estrategia de cooperación y apoyo del Gobierno de los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y que en poco tiempo devendría en un plan militar contrainsurgente. Esta estrategia se vería reforzada en el orden interno por la Política de Defensa y Seguridad Democrática, desarrollada y ejecutada durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Política que concluyó formalmente en el año 2010.

59 Que en cierta medida también afectaría al ELN.

60 No deben olvidarse casos como el de Los Rastrojos, grupo del crimen organizado con arraigo en el suroccidente del país, el cual no llegó a adscribirse al movimiento paramilitar y que sobrevivió varios años luego de la desmovilización y reconfiguración del paramilitarismo, sosteniendo duras confrontaciones con organizaciones sucesoras de las autodefensas.

61 (Correa Gutiérrez, D. y Jaramillo Giraldo, J. E. (Julio 2019). *Reconfiguración del conflicto armado*. Documentos de Trabajo INER (N.º 12). Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales. Pág. 4. <https://www.kavilando.org/images/stories/documentos/Reconfiguración-del-conflicto-armado.pdf>).

62 «El conflicto armado en Antioquia, particularmente, estuvo relacionado con el manejo de economías ilegales. En los informes de Cultivos de Coca de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas (UNODC, 2018), concluye la organización que, para el año 1999, en Colombia, existía un aproximado de 160.100 hectáreas con plantaciones de coca, de las cuales Antioquia tenía 3.644; ya en 2005 se estimaban en Colombia alrededor de 90.000 hectáreas, de las que Antioquia poseía 6.414. Entre 2006 y 2016, el desarrollo de cultivos de usos ilícitos, la disputa de los mismos cultivos, y las acciones estatales para su erradicación, fueron aspectos que incidieron directamente en el complejo panorama de violencia. Según la UNODC (2018), Antioquia pasó de 6.157 hectáreas sembradas en 2006, a unas 13.681 hectáreas en 2017. El auge cocalero, se complementa con otros fenómenos como minería de oro con la participación de actores armados ilegales en su explotación» (Correa Gutiérrez, D. y Jaramillo Giraldo, J. E. (Julio 2019). *Reconfiguración del conflicto armado*. Documentos de Trabajo INER (N.º 12). Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales. Págs. 9 y 10. <https://www.kavilando.org/images/stories/documentos/Reconfiguración-del-conflicto-armado.pdf>).

- 63 Aunque eventualmente también puede afirmarse que en departamentos como Cauca y Chocó prevalecen escenarios mixtos, que son característicos del conflicto armado histórico como nuevos contextos de disputa de organizaciones ligadas al crimen organizado.
- 64 Andrade Becerra, O. D. (2014). *Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. Página 89. <http://www.bdigital.unal.edu.co/40037/1/08905097.2014.pdf>
- 65 «(...) En últimas, el derecho penal se convierte en un medio auxiliar semántico contra el adversario político, pues cualquier acto de desobediencia o insubordinación civil es calificado como terrorismo (Matyas, 1988: 97; Ambos, 1989: 103). Lo más grave, sin embargo, es que esa fórmula de estigmatización ha terminado por justificar también las detenciones arbitrarias, el desplazamiento forzado, las desapariciones y el exterminio de los opositores políticos. Muestra de ello es la aniquilación de miles de miembros de la UP y otros partidos de oposición, defensores de derechos humanos, sindicalistas, dirigentes sociales, entre otros. Con eso las fuerzas estatales y los paramilitares buscaban [no] solamente eliminar al contrario, sino amedrentar, aleccionar, e impedir nuevas rearticulaciones de los movimientos y sujetos en resistencia contra el régimen político y económico neoliberal (Betancur, 2006) (...)» (Andrade Becerra, O. D. (2014). *Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010)* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. Página 89. <http://www.bdigital.unal.edu.co/40037/1/08905097.2014.pdf>)
- 66 Denominación dada por el Gobierno Nacional
- 67 Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- 68 Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-227 de 2018*. M. P.: Cristina Pardo Schlesinger (13 de junio de 2018).
- 69 Mediante oficio de fecha 27 de noviembre de 2015 (radicado 201510020209221), respondió a la Defensoría del Pueblo sobre la condición de víctimas de las Fuerzas Militares y de Policía.
- 70 A la fecha, dicho Comité ha aprobado los siguientes documentos: • Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), en los términos del artículo 3.º de la Ley 1448 de 2011: «por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones» de mayo de 2012. • Primera versión del Manual de Criterios de Valoración del 8 de septiembre de 2015. • Segunda versión del Manual de Criterios de Valoración del 1 de septiembre de 2016.
- 71 Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-161 de 2016*. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva (7 de abril de 2016).
- 72 Atentado terrorista realizado a la estación de Policía del barrio San José de Barranquilla, el 27 de enero de 2018, tomado de *El Tiempo*, en: <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/atentado-en-estacion-de-policia-de-san-jose-en-barranquilla-175848>
- 73 Actualmente la entidad encargada de dicha tarea es la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Está adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. La entidad es asimilada a una empresa industrial y comercial del estado. La ADRES fue creada con el fin de garantizar el adecuado flujo de los recursos y los respectivos controles, según los artículos 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015.
- 74 En el siguiente sitio web se relaciona el Memorando 20173320011433 del 5 de mayo de 2017, emitido por el Director de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social. Dicho acto administrativo contiene los formularios para reclamación ante el Fosyga y las indicaciones para su diligenciamiento. En la página 43 se encuentra el FURTRAN: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Nota%20externa%20201733200110423%20de%202017.pdf
- 75 Teniendo en cuenta que el SMLDV para el año 2017 es de \$24.590.57, estos montos serían de \$344.267 a \$4.426.302.

- 76 Formulario FURPEN disponible en el Memorando 20173320011433 del 5 de mayo de 2017, página 43 (Ministerio de Salud y Protección Social).
- 77 Defensoría del Pueblo (2017). *LAS AMENAZAS Y LAS EXTORSIONES: Desafío a la paz territorial*. http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Las_amenazas_y_las_extorsiones_-_Desafio_a_la_paz_territorial.pdf
- 78 *Ibídem*, pág. 194.
- 79 Una alternativa para favorecer los derechos de las víctimas podría ser optar por la definición que incluye el artículo 4 del Decreto 056 de 2015, que indica que cualquier atentado ocasionado con bombas o artefactos explosivos se considera un evento terrorista.
- 80 Ejército Nacional. (s. f.). Comunicado de prensa. <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=462319#>
- 81 Entre las conductas vulneratorias de derechos más frecuentes se encuentran los ataques terroristas que han afectado cada vez más frecuentemente los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar. De manera mayoritaria han sido causados por las FARC-EP y, en la actualidad, por la disidencia de los frentes 1.^º y 7.^º de las FARC-EP, cuyos integrantes tienen un amplio conocimiento en el manejo de explosivos. Se trata de gran parte de los casos de retaliaciones contra la población por colaborar con la Fuerza Pública o que van dirigidos a los cuerpos de seguridad del Estado. Habitualmente, su objetivo es la infraestructura donde funcionan las autoridades policiales y militares. Llama la atención que los medios más utilizados para llevar a cabo los ataques son las granadas, las motobombas y los paquetes bomba, que por su tamaño suelen pasar inadvertidos hasta la ocurrencia del hecho.
- 82 Rendón, M. (26 de febrero de 2018). Ejército frustra atentado del Eln en Chocó. *El Colombiano*. <http://m.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/ejercito-frustra-atentado-del-eln-en-choco-NF8263438>
- 83 Noti 5. (26 de febrero de 2014). *4 muertos y 19 heridos por atentado terrorista en supermercado Mercamés en Quibdó*. <https://noti5.tv/principales/4-muertos-y-14-heridos-por-atentado-terrorista-en-supermercado-mercames-en-quibdo/>
- 84 Defensoría del Pueblo (2017). *LAS AMENAZAS Y LAS EXTORSIONES: Desafío a la paz territorial*. http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Las_amenazas_y_las_extorsiones_-_Desafio_a_la_paz_territorial.pdf
- 85 Defensoría del Pueblo. *Violencia contra las mujeres en el distrito de Buenaventura: informe temático*. Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- 86 Infobae. (17 de julio de 2015). *Cómo fueron los 64 atentados perpetrados por las FARC en los últimos dos meses*. <https://www.infobae.com/2015/07/17/1742295-como-fueron-los-64-atentados-perpetrados-las-farc-los-ultimos-dos-meses/>
- 87 El Universal. (02 de febrero de 2012). *Atentado terrorista deja 7 muertos y más de 70 heridos en Tumaco, Nariño*. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/atentado-terrorista-deja-7-muertos-y-mas-de-70-heridos-en-tumaco-narino-63202-LVEU144924>
- 88 Atentado terrorista contra torre de energía eléctrica en Tumaco en marzo de 2018. <https://www.elcolombiano.com/colombia/vuelven-a-atentar-contra-la-infraestructura-en-tumaco-DF8456647>
- 89 La explosión registrada a las 10:30 de la mañana en el barrio la Macarena en Bogotá D.C., dejó 40 personas afectadas: 26 policías y el resto civiles. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/02-2017-explosion-en-el-centro-de-bogota-deja-10-heridos>
- 90 Explosión de una bomba en el Centro Comercial Andino, en el norte de Bogotá el 17 de junio de 2017. <https://www.elpais.cr/2017/06/17/un-muerto-y-11-heridos-por-atentado-en-el-centro-comercial-andino-en-bogota/>
- 91 Defensoría del Pueblo. (19 de junio de 2017). *Vicedefensor del Pueblo brinda orientación a las víctimas sobre atención médica y daños por explosión de granada en barrio Guacamayas*. <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/6421-Vicedefensor-del-Pueblo-brinda-orientaci%C3%B3n-a-las-v%C3%ADctimas-sobre-atenci%C3%B3n-m%C3%A9dica-y-da%C3%BAos-por-explosi%C3%B3n-de-granada-en-barrio-Guacamayas.htm>
- 92 **Artículo 187. TERRORISMO.** «Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, 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 ocurrirá 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 se ocaisen con este hecho (...) Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, cassette 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» (según Decreto 180 de 1988).
- 93 **Código Penal: Ley 599 de 2000. 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 (...). En el nuevo código penal el delito de terrorismo aparece en dos títulos distintos, con tipos y penas diferentes. **Artículo 144 Título II** -Delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario-: actos que se realizan con ocasión y en desarrollo del conflicto armado (...) **Artículo 343: Título XII**, relacionado con los delitos contra la seguridad pública: los hechos no deben guardar relación con el conflicto armado, ni se impone que se realice por grupos armados organizados (...). El sujeto pasivo es la sociedad en su conjunto. No se hace referencia a la población civil como personas que no toman parte en el conflicto (...). Se agregó la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada. Administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada (artículo 345) (...). **Ley 1121 de 2006:** modificó el artículo 345 del CP y se eliminó la posibilidad de subrogados y beneficios administrativos para los condenados por terrorismo (...). **Artículo 144. Actos de terrorismo.** El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia.





**Defensoría
del Pueblo**

COLOMBIA

Defensoría del Pueblo
Dirección: Cra. 9 N.º 16-21
Bogotá - Colombia
www.defensoria.gov.co