

El secuestro: Una historia de chantajes, imprecisiones, hechos aislados y  
amargas coyunturas

Análisis de políticas públicas contra el secuestro. 1970 – 2013

Elaborado por: Olga Lucía Gómez C. En colaboración con Marisol Ortiz

Bogotá 1 de marzo de 2013

## Contenido

El secuestro: Una historia de chantajes, imprecisiones, hechos aislados y amargas coyunturas

### **Parte I: Dinámica y evolución del secuestro. 1970 – 2012**

- 1.1 Inicio de la expansión y el incremento
- 1.2 Secuestro y grupos subversivos
- 1.3 Incremento sin precedentes
- 1.4 Secuestro con fines “políticos”
- 1.5 La Toma de la Embajada de República Dominicana
- 1.6 Secuestro y narcotráfico
- 1.7 La implantación del negocio
- 1.8 La maquinaria del terror
- 1.9 Garrote y zanahoria: entre diálogos y confrontación armada
- 1.10 Derrotar el terrorismo

### **Parte II. Análisis de políticas públicas de la lucha contra el secuestro**

- 2.1 El secuestro en la legislación internacional
- 2.2 Legislaciones comparadas de lucha antisequestro
- 2.3 El secuestro en la legislación colombiana
- 2.4 Los dispositivos institucionales de la lucha contra el secuestro
- 2.5 La cadena de valor de la política criminal
- 2.6 Fortalezas y dificultades

### **Parte III. Consideraciones finales**

- 3.1 Contexto actual
- 3.2 sugerencias y prospectiva

## **El secuestro: Una historia de chantajes, imprecisiones, hechos aislados y amargas coyunturas**

El secuestro se constituye en una poderosa práctica criminal y en Colombia es el resultado del entrecruce de múltiples factores históricos y sociales que lo reproducen. Es un hecho violento altamente traumático, que amenaza la integridad física del individuo y genera una respuesta emocional de temor, miedo, desesperanza y horror. La amenaza constante a la vida, la posibilidad de ser expuesto a tortura, violencia física o verbal, la carencia de recursos mínimos de higiene personal y la privación del movimiento; hacen de ésta una experiencia compleja y gravemente destructiva.

La base principal de este crimen, sin ser la única, es el sometimiento, un proceso donde el victimario condiciona las respuestas de la víctima, utilizando el constreñimiento en el espacio corporal, la invalidación de la identidad y la amenaza de muerte, o de confinamiento permanente, con el propósito de “cosificarla” y concebirla como objeto susceptible de transacción económica o política. Al respecto Frühling (2003) afirma: “Como ocurre con los autores del delito de desaparición forzada, los secuestradores niegan al sujeto pasivo de su atroz comportamiento un derecho fundamental: el derecho a ser tratado como fin y no como medio; el derecho a ser reconocido en la vida y en la muerte, como protagonista de lo jurídico: como sujeto, razón y fin de las instituciones y las estructuras”<sup>1</sup>. Este hecho al interior de quienes lo viven significa la manipulación de los afectos y las lealtades de las familias y las instituciones.

En el mundo jurídico se habla de privación a la libertad para hacer referencia a la acción por la cual una persona es despojada de su capacidad individual de autodeterminación física. Pero además de la autodeterminación en el tiempo y el espacio, todo secuestro implica la cosificación de la persona, con desprecio por su dignidad.

La asimetría legal, moral, física y psicológica, que ocasiona el secuestro, ha evidenciado múltiples vacíos jurídicos e institucionales que las coloca en la necesidad de revisar y renovar los mecanismos de garantía de los derechos de las víctimas como de hecho lo ha realizado el Estado colombiano en los últimos años y se constituye en uno de los rasgos característicos que en materia de políticas públicas ha desarrollado el país, como se verá mas adelante.

La evolución del secuestro en Colombia ha estado ligada a la expansión y dinámica del conflicto armado; a la estructuración de bandas delincuenciales ligadas al narcotráfico; los frecuentes estados de excepción que han decretado varios gobiernos; procesos de paz y diálogos, de desmovilización, etc. Utilizado como mecanismo de financiación de los grupos armados, y la delincuencia común, el secuestro se ha transformado y ha cobrado miles de miles de víctimas, de múltiples características y condiciones a lo largo del tiempo. Como mecanismo de presión política para destituir leyes o lograr “mejores condiciones de negociación”, este delito en algunos episodios ha mostrado tener especial impacto y eficacia para los intereses de quienes lo practican.

Así mismo el secuestro ha movilizadado al país entero; los colombianos en numerosas ocasiones se han movilizadado masivamente para repudiar esta inhumana práctica; los gobiernos han combatido este crimen de acuerdo con las condiciones y perspectivas del momento; la sociedad civil también esta

---

<sup>1</sup> 1ª Panel Internacional sobre Acuerdo Humanitario y Niños Secuestrados, Bogotá, Junio de 2003. USAID.

presente; y los países vecinos y el mundo entero han visto como Colombia en su conjunto, ha combatido la implantación de este delito en el territorio nacional.

Frente al secuestro existen lecciones aprendidas, éxitos institucionales, fracasos políticos, chantajes, imprecisiones, amargos silencios y largos sufrimientos; también alegrías y satisfacciones individuales y colectivas.

Este documento que tiene como propósito analizar las políticas públicas de lucha contra el secuestro, contiene elementos históricos, normativos e institucionales que demuestran que este fenómeno se puede combatir y controlar. No obstante, no será posible erradicarlo y resarcir los daños ocasionados, mientras existan las condiciones que lo mantienen y transforman, no se suplan las falencias detectadas y no se recojan los aprendizajes en función de mejoramiento institucional, en cuanto a políticas públicas se refiere. El riesgo de no aprender de los errores cometidos es que los sigamos repitiendo.

## Parte I: Dinámica y evolución del secuestro. 1970 – 2012

### 1.1 Inicio de la expansión y el incremento

Los años 60 marcaron la historia del incremento del secuestro en Colombia, en la medida en que éste se convertiría en uno de los mecanismos más efectivos para la financiación de grupos alzados en armas en el país; incluso el periódico *El Tiempo* lo describía como una industria en crecimiento, cuyos perpetradores eran todavía percibidos como bandoleros. Sin embargo, el secuestro en 1965 del empresario Harold Eder, atribuido a un grupo comandado por Manuel Marulanda Vélez, alias Tirofijo, del cual surgirían un año más tarde las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, cambió la historia del secuestro en el país (Rubio, 2003: 8).

La participación de Tirofijo en este secuestro, así como la creación de una comisión financiera nacional tras la Conferencia Constitutiva de las FARC en 1966, que contemplaba otras formas de financiamiento además del apoyo de la población, marcó el inicio de la práctica del secuestro, en especial a nivel rural. En el caso del Ejército de Liberación Nacional, ELN, la introducción a este delito fue más tardía pues el grupo buscaba diferenciarse de los bandoleros y delincuentes comunes<sup>2</sup>, accediendo hasta finales de la década al uso económico del secuestro, en parte influenciado por la aceptación de este mecanismo por otras guerrillas en el continente. Por último, el Movimiento 19 de Abril, M-19, también utilizó el secuestro como una estrategia de financiación, pero a diferencia de las FARC y el ELN, estos secuestros fueron en su mayoría urbanos y dado el éxito y la magnitud de los mismos, marcaron una tendencia nueva del delito susceptible de imitar por los demás grupos subversivos (Rubio, 2003: 7).

El secuestro fue utilizado mayoritariamente en sus inicios como una forma de financiación de los grupos armados ilegales, secuestrando y extorsionando a directivos de compañías multinacionales con operaciones en el país. Durante los años 70 y 80, los grupos subversivos y la delincuencia organizada iniciaron una nueva forma de secuestro colectivo, dirigido principalmente a líderes políticos locales, como estrategia para presionar y enviar mensajes al gobierno nacional, una modalidad con motivos meramente políticos. Gracias a las dinámicas propias del narcotráfico y la vigencia del tratado de extradición en los años 80, el secuestro se utilizó como un mecanismo de presión hacia el gobierno nacional, siendo perpetrado en contra de la comunidad diplomática y figuras públicas como Andrés Pastrana Arango, Carlos Mauro Hoyos y Álvaro Gómez Hurtado.

### 1.2 Secuestro y grupos subversivos

Paralelo a la evolución del secuestro en el país, en América Latina se dieron procesos sociales que delimitaron y condujeron el delito durante las décadas subsecuentes. Según Rubio (2003), el secuestro en América Latina atravesó tres etapas. En primer lugar, el secuestro de aeronaves desde y hacia Cuba principalmente. En segundo lugar, el secuestro como vehículo de retaliaciones políticas que encontraba su principal víctima en los diplomáticos. Este tipo de secuestro fue tendencia

---

<sup>2</sup> “En los primeros años no las hicimos (retenciones) porque eso sólo lo hacían los delincuentes comunes y no queríamos que nos confundieran, pero ya para esas fechas otras organizaciones latinoamericanas empiezan a hacer retenciones para conseguir fondos y nosotros también”. Entrevista de Gabino con María López Vigil citada por Peñate (1999: 81) citado por Rubio (2003: 7).

principalmente en Guatemala, Brasil y Uruguay, siendo este último con los Tupamaros el que consolidó: 1. El secuestro de funcionarios, ciudadanos e industriales locales y 2. La exigencia de pagos por secuestros urbanos. La tercera y última etapa, consiste en el secuestro por fines económicos, acompañado también de retaliaciones políticas. En esta última tendencia, los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo, ERP, de Argentina, marcaron la pauta en términos de efectividad, logrando el pago de millonarias sumas de dinero.

En Colombia el delito se ha cometido tanto a nivel rural como urbano, siendo el propósito de lucro uno de sus mayores detonantes, aunque para los grupos subversivos también ha sido útil en términos propagandísticos para mostrar capacidad y efectividad en el combate, así como dominio de ciertos territorios y capacidad para ejercer presión sobre el gobierno. Algunos antecedentes indican que las FARC practicaron este delito como forma de financiación en zonas rurales; por su parte, el M-19 fue el más activo importador de las técnicas de secuestro urbano (Rubio, 2003: 7); siendo el secuestro de aeronaves una de las modalidades comúnmente utilizadas en la década de los 60.

El delito del secuestro en Colombia adquirió un matiz preponderante debido a una combinación de factores económicos, políticos y estratégicos, además de las condiciones favorables con las que contaban los grupos al margen de la ley para cometer este tipo de violaciones en lo rural o en lo urbano según el caso. En cuanto a las motivaciones políticas, el delito se configuró como una manera de desprestigiar a las autoridades y al gobierno; para crear en el exterior una imagen de inseguridad; como sistema de lucha política; y, como vehículo para lograr concesiones a través de la presión por la libertad de los presos políticos. Entre las motivaciones económicas están la posibilidad que da este delito para la financiación de la confrontación armada; la desmotivación de la inversión extranjera; y la necesidad de resaltar el control regional y geográfico en algunas zonas del país. Por último, en términos estratégicos el secuestro sirvió y sirve para llamar la atención pública; fortalecer la financiación interna de los grupos como reacción al contexto de guerra fría; y demostrar poderío como organización frente a la debilidad del Estado para salvaguardar a sus ciudadanos. En el caso de los secuestros cometidos en el marco de la guerra del narcotráfico, las motivaciones incluyen la venganza o retaliaciones y generar presión efectiva sobre el gobierno.

### **1.3 Incremento sin precedentes**

Durante la década de los 80 el secuestro cometido por guerrillas incrementó radicalmente. Estas organizaciones tenían el propósito de obtener la financiación para sus actividades militares con el pago de rescates<sup>3</sup>, pero también el secuestro significó la oportunidad de alcanzar objetivos meramente políticos, como la liberación o canje de presos; crear en el exterior imagen de inseguridad, a la vez de interlocutores políticos “legítimos”.

De acuerdo a estadísticas otorgadas por la Dirección de Policía Judicial y de Investigación DIJIN, entre 1970 y 1979, 528 personas fueron secuestradas en Colombia. Sorprendentemente, para la década inmediatamente posterior, de 1980 a 1989, se cuadruplicó el número de secuestros llegando a 2044

---

<sup>3</sup> En la conferencia constitutiva de las FARC en 1966 se creó una comisión financiera nacional en la que se aprobó recurrir a “otras fuentes de financiación” diferentes de la ayuda económica de las masas (Rubio, 2003: 5).

casos (Pulido, 1988: 288). El aumento estrepitoso en la ocurrencia del delito en esta última década, en particular en 1988, año en el que se secuestraron en Colombia a 252 personas en los primeros cinco meses y medio de ese año, se explica parcialmente por ser este periodo uno de los más activos para las actividades de grupos ilegales ligados al conflicto en el país; la ampliación de sus frentes y por tanto, un mayor cubrimiento a nivel geográfico de sus acciones (Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, PPDLP, 2000:28).

Otro factor que influyó en el aumento del delito del secuestro, fue el crecimiento paralelo del narcotráfico, que fortaleció múltiples grupos que ejercían el secuestro, entre ellos la delincuencia organizada. Las alianzas entre estos actores variaron por ciclos de enfrentamientos hasta alianzas estratégicas que llevaron a la expansión de los cultivos de drogas con ayuda de las guerrillas y a la configuración de grupos independientes de delincuencia organizada al servicio del narcotráfico (PPDLP, 2000: 28, 29).

Parte del proceso de profesionalización del secuestro tiene su origen en la prestación de servicios al narcotráfico por parte de grupos ilegales organizados (Krauthasen, Ciro y Sarmiento, Luis Fernando: 1991: 174), con una estructura y condiciones suficientemente sólidas como para cometer un delito de tan alto costo en términos económicos y transaccionales; con la persecución a los narcotraficantes iniciada por el gobierno colombiano se intensificó el uso y la creación de múltiples estructuras delincuenciales.

Es necesario aclarar, que la falta de denuncia de los delitos dificultó la labor investigativa de las instituciones encargadas. La información en la época comprendida entre 1970 y 1989 estaba dispersa en diferentes instituciones (Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, Fiscalía, DIJIN, ICBF, CTI, CND, alcaldías, inspecciones, entre otros), obstaculizando un conocimiento real e integral sobre el delito en el país. De igual forma, solo se comenzó a sistematizar técnicamente la información sobre el delito del secuestro desde mediados de los años 80, haciendo escasos los registros anteriores a 1985 y aún menos confiables que los sistematizados (PPDLP, 2000: 29).

De acuerdo con el PPDLP en su informe del 2000 titulado *El Secuestro en Colombia*, si a los datos sobre secuestro extorsivo se suman los casos registrados como secuestro simple, el fenómeno del secuestro en Colombia cobra aún más importancia. Por ejemplo en 1981, las retenciones sin exigencia política o económica registrada por las autoridades son 12 doce veces superiores a las reportadas como secuestro extorsivo. Adicionalmente, las cifras incrementarían aún más si se hubieran tenido en cuenta otras clasificaciones como raptos, la internación fraudulenta en asilos, clínicas o establecimientos de la misma índole, apoderamiento y desvío de aeronaves y otros medios de transporte, etc.

En los 80, se pueden diferenciar a grandes rasgos dos tipos de secuestro que afectaron el país; por un lado está el secuestro cometido por delincuencia común u organizada que contempla la mayoría de los casos reportados. De otro lado, está el secuestro ejercido por grupos ilegales que participaban en el conflicto y tienen una participación menor a la delincuencia, pero fue aumentado gradualmente con los años. Así las políticas policivo-represivas usadas para combatir el secuestro han demostrado ser eficaces para judicializar a los individuos que las cometen desde la delincuencia común y organizada,

sin embargo, no han tenido el mismo nivel de efectividad cuando se trata de combatir el secuestro perpetuado por organizaciones o actores con un carácter más político. De este modo, una estrategia para combatir de forma exitosa el secuestro ligado a grupos subversivos, hubiera sido en ese tiempo, situar las políticas públicas en contra del delito dentro del marco del conflicto armado.

#### **1.4 Secuestro con fines “políticos”**

El secuestro extorsivo para el marco legal de la época se divide en dos componentes: el de fines políticos y el de naturaleza económica. En cuanto al secuestro político, de acuerdo con el PPDLP (2000: 35), existe un problema en las fuentes de información sobre esta modalidad del delito, ya que correspondía a los secuestros realizados a funcionarios públicos, exfuncionarios y aspirantes a corporaciones públicas. Sin embargo, esta categorización es errónea en dos sentidos, el primero no todos los secuestros que persigan fines políticos tienen a su vez un interés económico y segundo, no todos los secuestros políticos se realizan contra funcionarios públicos. A pesar de las limitaciones que lo anterior implica en términos de información, el secuestro político en el país ha estado relacionado con las coyunturas electorales y políticas, recayendo en figuras de la opinión pública, funcionarios, personas con influencia en representaciones partidistas o de grupo, aspirantes a cargos públicos y exfuncionarios. El objetivo del secuestro político es actuar como mecanismo de presión a favor o en contra de posturas ideológicas y políticas.

En el nivel local, el secuestro político se convirtió en una estrategia importante para demostrar influencia por parte de la guerrilla en los territorios donde tiene presencia. Esta ha estado dirigida principalmente a alcaldes, concejales y funcionarios municipales; funcionarios de nivel departamental tales como diputados a asambleas; y, en grado menor líderes del ámbito nacional. Para la guerrilla, este delito se ha convertido en una forma de dispersar sus frentes y diversificar sus finanzas (Bejarano, *et al.* 1997: 117).

#### **1.5 La Toma de la Embajada de República Dominicana**

El secuestro político ejercido por parte de grupos subversivos como el M-19 tuvo un impacto importante en la opinión pública, consolidándolo como un mecanismo efectivo de presión política. Es así como, tras secuestros políticos a nivel urbano como la toma a la Embajada de República Dominicana, el M-19 comenzó a ser un grupo digno de imitación por parte de otras organizaciones, no solo por la capacidad que tuvieron esas acciones para captar recursos económicos considerables, sino también porque el grupo mostró su poderío para establecerse como un interlocutor para el gobierno nacional, debido en parte al cubrimiento mediático del que gozaron sus acciones (Rubio, 2003: 15).

El éxito del secuestro a nivel urbano por parte del M-19 atrajo a otros grupos subversivos a extenderse a las ciudades. Sin embargo, “la intención explícita de los distintos grupos subversivos de mirar hacia las ciudades no implicó el abandono del secuestro rural que, aunque progresivamente fue perdiendo importancia relativa, siguió aumentando en términos absolutos. En algunas regiones el asedio a los propietarios rurales fue tan severo que tuvo consecuencias definitivas en dos fenómenos cruciales para la evolución del conflicto: la venta y concentración de tierras en manos de narcotraficantes y la conformación de grupos paramilitares” (Rubio, 2003: 17).



## 1.6 Secuestro y narcotráfico

En esta misma década, el privar de la libertad adquiere otro significado relativo a retaliaciones entre diferentes grupos con ideologías revolucionarias y contrarrevolucionarias. En este contexto se creó el MAS (Muerte a Secuestradores) como producto de una alianza entre capos de la droga para defenderse de secuestradores del M-19 a través de la creación de grupos paramilitares. La conformación de este grupo se dio como consecuencia del rapto de la hermana de los Ochoa en 1981. Así, un grupo de narcotraficantes coincidió en la defensa de sus intereses, consistente en que si se pagaba un solo secuestro, los guerrilleros se apoderarían de todos sus ingresos a través de este medio. De esta manera, el MAS se promocionó como, “223 jefes de la mafia para hacer frente al secuestro”: cada uno de ellos aportaba dos millones de pesos y diez de sus mejores hombres para ejecutar a los secuestradores (Villamizar, 1995).

El secuestro como instrumento de presión política también fue usado por los narcotraficantes organizados políticamente a través de los llamados “extraditables”, con el objetivo de frenar el tratado de extradición firmando entre Colombia y Estados Unidos en 1979, que sería aprobado el 3 de noviembre de 1980 durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, a través de la Ley 27 de 1980. Este tratado pretendía entrar en vigencia en 1982 buscando destruir el narcotráfico y el terrorismo en Colombia pero no se implementó debido a la influencia del narcotráfico en la esfera política nacional. No obstante, fue sólo hasta 1989 en la administración de Virgilio Barco cuando haciendo uso del Estado de Sitio se abolió temporalmente un inciso del Código Penal, permitiendo la implementación de la extradición de colombianos hacia Estados Unidos.

Con respecto a las motivaciones políticas, este grupo presionó para la adopción de garantías para la aplicación de juicios en Colombia en lugar de una cárcel en los Estados Unidos a través de la extradición (Vizcaíno, 2004, 26). La iniciativa en contra de la extradición, que en un principio fue liderada por Carlos Lehder, fue más tarde asumida por Pablo Escobar en 1986 cuando se hizo público un comunicado que contenía cinco reivindicaciones para los políticos.<sup>4</sup>

A partir de 1988, Pablo Escobar comenzó una serie de secuestros con el ánimo de presionar al gobierno nacional para retirar la Ley de Extradición. En el caso del secuestro del entonces candidato a la alcaldía de Bogotá, Andrés Pastrana, la condición para su liberación fue que él iniciara una campaña en contra de la extradición. Pastrana fue secuestrado en enero de 1988 por un comando que se hizo pasar como del M-19. Otros objetivos de secuestro, fuera de Pastrana, fueron Mauricio Gómez, director de un noticiero e hijo de Álvaro Gómez, y el procurador Carlos Mauro Hoyos, quien resultó muerto. Anteriormente, ya había secuestrado al senador Federico Estrada a quien habían comprometido a cambio de su liberación, trabajar en contra de la extradición, después de liberado el senador fue asesinado (Rubio, 2003: 36).

---

<sup>4</sup> (1) No extradición como asunto fuera de discusión, (2) repatriación de colombianos detenidos en el exterior pues estaban siendo discriminados y sometidos a abusos, (3) penalización a los establecimientos educativos que discriminaran a sus hijos, (4) un llamado de la Iglesia a los medios de comunicación para que dejaran de llamarlos traficantes, asesinos o delincuentes mientras no fueran condenados y (5) que los jueces fueran promovidos por sus méritos profesionales y no por sus intereses políticos (Strong, 1995: 151).

El secuestro de personalidades de la vida pública nacional continuó durante los siguientes años. A finales de 1989 fueron secuestrados por Escobar, el hijo del secretario general de la presidencia y una hermana del yerno del presidente Virgilio Barco. Tras la posesión de Gaviria en 1990, la serie de secuestros continuó con el rapto de ocho periodistas, entre ellos Diana Turbay. Frente a la toma de decisiones del gobierno que no beneficiaba los intereses de los extraditables liderados por Escobar, se producían más secuestros, hasta que el gobierno abrió la posibilidad de tratamiento político para los narcotraficantes. Así durante esos años, el secuestro se constituyó como un mecanismo de chantaje legal, al punto que la entrega de rehenes condicionaba indirectamente cambios dentro del Código Penal; este efecto tuvo como consecuencia final la exclusión de la extradición de nacionales en la Constitución de 1991 tras la celebración de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>5</sup>.

El hecho anteriormente mencionado, demostró que el secuestro más allá del interés económico y político que pudiera perseguir, servía para la adecuación de leyes y de la misma Constitución a favor de intereses grupales. En este sentido, el ejemplo de las maniobras de secuestro de Escobar generó un efecto de demostración en los grupos ilegales, quienes intentaron replicar esta forma de presión en el caso de la Ley de Canje. Asimismo, tal como lo señala Rubio (2003: 41) el secuestro en Colombia utilizado con fines políticos no fue solo exitoso en el caso de la Ley de Extradición; de hecho, el delito se convirtió y se ha convertido en el evento de apertura de diálogos de paz o negociaciones.

### **1.7 La implantación del negocio**

El impacto que ocasionó la derogación de la ley de extradición en los 90, ha sido uno de los peores errores políticos, éticos y normativos que se ha cometido para combatir el secuestro. Ceder legal y políticamente a las exigencias de los narcotraficantes, significó legitimar esta práctica como método efectivo de consecución de fines políticos y sirvió como ejemplo bola de nieve para los demás grupos ilegales que lo ejercían. Esta estructura fue replicada por las FARC en el caso del canje, así como en otras negociaciones de paz, de las que se hablará más adelante.

Asimismo, la década de 1990 en Colombia marcó el periodo denominado recrudescimiento de la violencia<sup>6</sup>, en el que se presentaron dos fenómenos: 1. Aumento de las actividades armadas de las FARC en todo el territorio nacional y su establecimiento en municipios donde antes no tenía presencia, especialmente en el sur del país y aumento de las actividades armadas del ELN. 2. Se consolida el fenómeno paramilitar en el país (Durán, 2011: 20).

### **1.8 La maquinaria del terror**

A mitad de los 90, con la aparición de los secuestros colectivos o masivos y los casuales o “pescas milagrosas”, la dinámica propia del delito sufrió una enorme transformación; de ser una práctica

---

<sup>5</sup> Mediante el cual “Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión. Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia”. Citado por Pardo (1996) p. 301, Citado por Rubio (2003: 38).

<sup>6</sup> La dinámica del conflicto armado en el país ha tenido cambios significativos, no sólo por las diferentes políticas de seguridad nacional implementadas por los gobiernos de turno, sino también por los diferentes actores que se han involucrado en el conflicto armado a lo largo del tiempo (Guerrillas, Paramilitares, Neoparamilitares) (...) se ha podido identificar cuatro sub-períodos que demarcan las dinámicas del conflicto armado del país. Estos son: i) Período de ajuste (1988-1991), ii) Período de estancamiento (1992-1995), iii) Período de recrudescimiento (1996-2002) y iv) Período de reacomodamiento (2003-2008) (Durán, 2011: 16).

estratificada y mas o menos selectiva, pasó a convertirse en una estrategia de control social indiscriminada y aterradora. El objetivo, acrecentar el poder territorial, demostrar el poderío del control, innovando en nuevas formas de intimidación de la población civil, conseguir recursos y lograr nuevas condiciones de negociación a la tan anhelada paz en Colombia.

El secuestro casual o Pesca Milagrosa se comenzó a presentar desde 1998, aumentando así los niños y ancianos víctimas de este delito, además de extenderse a toda la sociedad de manera indiscriminada. La participación que tuvo el ELN en esta modalidad de secuestros fue bastante notoria, constituyéndose en el grupo subversivo con mayor número de secuestros de 1988 a 1990 gracias a la práctica del secuestro colectivo.

Con la extensión del uso del secuestro por parte del ELN, además de una creciente industria del clientelismo armado, durante los 90 este grupo se estableció en regiones con presencia de proyectos mineros o energéticos. Esta ubicación les permitió tener nuevos espacios para ejecutar secuestros y extorsiones de importancia económica considerable.

Siguiendo esta tendencia, para el 2002 la mitad de las víctimas de secuestro del ELN habían sido capturadas en secuestros masivos. La oleada de secuestros perpetrada por este grupo en 1999 tuvo como fin presionar al gobierno frente a las negociaciones. De estos casos se destacan el secuestro del avión Fokker de Avianca, 12 de abril de 1999 con 41 pasajeros y cinco tripulantes, secuestro en la iglesia La María el 30 de mayo de 1999 de aproximadamente 200 personas; y el secuestro de la ciénaga de El Torno el 6 de junio de 1999 de 9 personas en inmediaciones de Barranquilla.

Al tiempo que los secuestros colectivos indiscriminados se incrementaban por parte de las guerrillas del ELN y las FARC, los grupos autodefensas intensificaban los asesinatos y las masacres, con el fin de controlar las regiones históricamente afectadas por la presencia de la guerrilla. Según datos de Fondelibertad<sup>7</sup>, entre 1996 y 1999 los casos de secuestro cometidos por las guerrillas incrementaron en un 170%, siendo Antioquia el departamento más afectado.

Tanto los secuestros extorsivos económicos, como los políticos, tuvieron su mayor impacto e incremento a finales de la década de los 90. El secuestro extorsivo político que en 1996 constituyó el 2.37%, en 1997 aumentó al 30.9%, exacerbado en los años de elecciones; además se convirtió en una de las estrategias más usadas por los grupos subversivos, principalmente las FARC para ejercer presión política, durante los diálogos de paz con el gobierno Pastrana. De igual forma, el secuestro extorsivo económico continuó siendo una de las principales fuentes de financiación de los grupos ilegales junto con el narcotráfico. El total de secuestros extorsivos en 1996 fue de 970, elevándose en 1997 a 1.479 y en 1998 a 1.949, llegando 2.000 a 3-572 casos reportados (PPDLP, 2000: 30).

Esta situación generó en la población y el gobierno, incertidumbre con respecto a la capacidad del Estado de enfrentar a los grupos armados y al negocio del narcotráfico. Por esta razón fue que durante 1998 y 1999 se firmó el *Plan Colombia* con el objetivo de combatir el narcotráfico en el país a través del fortalecimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

### **1.9 Garrote y zanahoria: entre diálogos y confrontación armada**

Al tiempo que se estableció el *Plan Colombia*, procurando así la modernización de las fuerzas armadas, combatir el terrorismo y el narcotráfico; se iniciaron los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC y

---

<sup>7</sup> Información publicada por la Fundación País Libre (2010: 28).

el ELN. Este proceso precedido por un historial altísimo de secuestros, instó la posibilidad de realizar procesos de canje y/o intercambio de secuestrados, con lo cual el gobierno nacional consideró necesario entablar diálogos de paz con estos grupos. El secuestro en este contexto de “diálogos” fue utilizado en doble vía, un tira y afloje de las partes: mientras el gobierno propone eliminar prácticas que como el secuestro, amenazan la seguridad y la convivencia y así negociar otros puntos de interés; para la guerrilla este fue un mecanismo de presión, con el cual se pretendió que el gobierno cediera ante sus exigencias políticas.

Durante los cuatro años de duración, no sólo se cometieron múltiples irregularidades con respecto a los diálogos, sino que se realizaron numerosos secuestros de civiles por motivos económicos y cuyo lugar de cautiverio fue la zona de “despeje”. Según fuentes de inteligencia del Estado, la zona de *distensión* estaba siendo utilizada para la planeación y ocultamiento de secuestrados. La planificación y ejecución de secuestros en la zona de *distensión* estuvo íntimamente ligada a la ejecución de otros crímenes y una infraestructura fortalecida para las FARC. Así, el 14 de julio de 1999, el director del CTI y el director de la Defensoría del Pueblo anunciaron que las FARC habían ejecutado al menos once personas en la zona de *distensión*; y habían desaparecido 34 personas. Estas particularidades y múltiples arbitrariedades contra la población civil impactaron negativamente la legitimidad de estos diálogos y del gobierno; fueron precisamente dos plagios los que frenaron este proceso.

### **1.10 Derrotar el terrorismo**

Antes de la política de seguridad democrática y con la firma del *Plan Colombia* en 1998, la capacidad operativa de las fuerzas armadas se vio fortalecida, al tiempo que estas enfrentaban de forma más certera a los grupos insurgentes en ese momento ya ligados al negocio de las drogas. Este plan se estructuró junto a otras políticas del gobierno que buscaban el fortalecimiento militar del Estado y la modernización de las Fuerzas Armadas, proceso que se aplicó formalmente en 1999. Con la aplicación de estas políticas, se percibió una disminución en los secuestros registrados, a pesar de que la reducción de este flagelo no era uno de los objetivos primordiales del plan.

Con el cambio de gobierno y la implementación de *Política de Seguridad Democrática*, durante los dos períodos de Álvaro Uribe Vélez (2002 a 2010), se continuó con un enfoque de fortalecimiento militar basado en dos objetivos: 1. Erradicar los grupos armados ilegales a partir de mayores efectivos de las Fuerzas Armadas, mayores operaciones ofensivas y la desmovilización de combatientes y 2. Recuperación del control del Estado en el territorio nacional a través de presencia militar. Para la consecución de estos objetivos, entre 2002 y 2006 se aumentó el número de efectivos de la Fuerza Pública de 278.796 a 378.334; se adelantó la profesionalización de 25.422 soldados más que en 2002; y, se crearon nuevas unidades militares como la Fuerza de Tarea Omega, escuadrones móviles, la Fuerza de Tarea Conjunta Caribe, entre otros (Fundación País Libre, 2010: 25).

## **Parte II. Análisis de Políticas públicas de lucha contra el secuestro**

### **2.1 Secuestro en la legislación internacional**

El Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario reconocen la violación arbitraria a la libertad individual y la toma de rehenes como delitos contra los Derechos Humanos así consignados desde el Artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reza: *nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso, ni desterrado*. Los acuerdos internacionales más importantes que regulan este tipo de delitos son los Cuatro Convenios de Ginebra con su Artículo 3 común; el III Convenio de Ginebra con respecto a los prisioneros de guerra; el IV Convenio de Ginebra en sus

artículos 31 (prohibición de la coacción), 34 (rehenes), 37 (personas detenidas), 68 (castigos. Pena de muerte), 69 (deducción de la detención preventiva), 78 (medidas de seguridad. Internamiento y residencia forzosa), 118 (castigos) y 122 (encuesta. Detención preventiva); Protocolo Adicional I, artículos 33.2 a) (sobre los desaparecidos), 75.3<sup>8</sup>; Protocolo Adicional II, artículos 4.2 c) (la toma de rehenes), 5 (personas privadas de la libertad) y 6 (diligencias penales); y, el Estatuto de Roma. Estos convenios internacionales han sido en su mayoría firmados y ratificados por los países Americanos, salvo algunas excepciones<sup>9</sup>.

Sin embargo, los acuerdos internacionales anteriormente citados no se refieren a la privación de la libertad personal objeto de este estudio, con el término “secuestro”<sup>10</sup>. Todos ellos se refieren al delito como “toma de rehenes” o “privación de la libertad”, sin caracterizar el delito ni sus modalidades, sino tipificándolo como crimen contra la humanidad. Estas convenciones solo ofrecen el marco regulatorio que prohíbe este tipo de conductas y exige un trato humano para las personas que participan y no participan en las hostilidades dentro de un conflicto internacional o una guerra civil. De este modo, la legislación no considera explícitamente<sup>11</sup> la relación jurídica tripartita entre secuestrador –secuestrado, secuestrado–Estado y Estado–secuestrador. En consecuencia, si se quiere determinar el estatus jurídico del secuestrado, sus derechos especiales y las medidas para reclamarlos, es indispensable estudiar la jurisprudencia y práctica de los Estados y otras entidades internacionales acerca de este delito.

Por ejemplo, la Resolución 61/172 de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 1 de marzo de 2007, reafirma la toma de rehenes como un delito grave e injustificable contra los derechos humanos. Asimismo, condena todos los actos de toma de rehenes y exige la liberación inmediata y sin condiciones de las víctimas. En esta medida, exhorta a los Estados miembros a que adopten las medidas necesarias acordes con el Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario para prevenir, combatir y castigar los actos de toma de rehenes. A pesar de que la Asamblea General en esta resolución no enuncia de manera explícita la protección de las víctimas de secuestro, sí establece su punibilidad como un deber de los Estados.

La Comisión en Prevención del Crimen y Justicia Penal del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC, a través del informe del Secretario General E/CN.15/2003/7 y resoluciones 2002/16, 2003/28, 2004/20, 2006/19 y 2009/24, establece las directrices para la “Cooperación Internacional en prevenir, combatir y eliminar el secuestro y en prestar asistencia a las víctimas”. Estos documentos, condenan de nuevo la práctica del secuestro calificándolo como un delito grave y reconociendo su creciente uso por parte de la delincuencia transnacional organizada, invitando a los Estados a que faciliten información sobre esta práctica en sus correspondientes circunscripciones. Del mismo modo, las resoluciones de ECOSOC, piden al Secretario General la provisión de asistencia técnica a los países que así lo requieran, en la lucha contra el secuestro. Estas resoluciones alientan a la cooperación internacional en la lucha contra este delito, formalizada bajo el Manual Operativo de la Lucha Contra

---

<sup>8</sup> Toda persona detenida, presa o internada por actos relacionados con el conflicto armado será informada sin demora, en un idioma que comprenda, de las razones que han motivado esas medidas. Salvo en los casos de detención o prisión por una infracción penal, esa persona será liberada lo antes posible y en todo caso en cuanto desaparezcan las circunstancias que hayan justificado la detención, la prisión o el internamiento.

<sup>9</sup> No firmaron, ni ratificaron el Estatuto de Roma: Bahamas; Cuba; El Salvador; Guatemala; Haití; Jamaica; Nicaragua; y, Estados Unidos. No firmaron, ni ratificaron el Protocolo adicional I y II sobre los Convenios de Ginebra: Estados Unidos.

<sup>10</sup> Otras convenciones como la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Menores, han retomado la problemática del secuestro, propiamente dicha con ese término, de modo diferencial.

<sup>11</sup> La relación Estado – secuestrado puede establecerse de manera tácita, a partir de una interpretación negativa de la prohibición de la práctica de “toma de rehenes”. Esta lectura inversa, implica que la persona objeto de la privación de su libertad (rehén) tiene derecho a reclamar al Estado su libertad inmediata, al ser éste el garante de los derechos de los ciudadanos.

el Secuestro,<sup>12</sup> impulsado además por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 59/154<sup>13</sup> y elaborado por la UNODC en el 2006.

Dentro de la comisión del ECOSOC nombrada con anterioridad y sus resoluciones, están claramente contemplados los beneficios a los que pueden acceder las víctimas del delito del secuestro y sus familias. En este sentido, los Estados como garantes de derechos deben resarcir a las víctimas por la violación del derecho a la libertad, a partir de dos tipos de derecho especial. 1. La indemnización económica cuando proceda de acuerdo a las legislaciones particulares de los países. 2. Grupo de derechos relacionados con lograr la libertad de la persona secuestrada, que comprende la liberación o la negociación. De otro lado, la comisión insta a los Estados Miembros a prestar atención al importante daño psicológico, social y económico que deja el secuestro, tomando las medidas necesarias para prestar apoyo y asistencia a las víctimas y a sus familias.

Otras iniciativas internacionales que apoyan la lucha contra el secuestro son por ejemplo la *Ottawa Ministerial Declaration on Countering Terrorism*, celebrada en 1995, que contó con la presencia del grupo de los 7<sup>14</sup>, quienes declararon querer lograr una forma colectiva de combatir el terrorismo y los actos terroristas, entre ellos el delito del secuestro. En esta declaración se instó a los países a condenar el delito y rechazar las exigencias de los secuestradores. Asimismo en 1998, durante la reunión del grupo de los 8 en Gran Bretaña, se volvió a poner el tema del secuestro en la agenda pública internacional, esta vez con énfasis en el no pago de rescates.

En América, a través de la Organización de Estados Americanos, OEA, también se ha promovido la protección del derecho a la libertad a través de acuerdos importantes como El Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 7; la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, artículo 7 (derecho a la libertad); y la Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes. Igualmente, mediante el proyecto de resolución referente a la Cooperación Hemisférica Contra el Delito de Secuestro y Asistencia a Las Víctimas<sup>15</sup> CP/CSH-1232/10 Rev. 3 se invita, frente a la proliferación del delito del secuestro en la región y las consecuencias que acarrea en las víctimas, a que los Estados Miembros consideren la adopción de estrategias nacionales integrales contra el secuestro, con miras a la prevención, persecución y castigo del delito, así como la atención a las víctimas del mismo. Además de ello, se alienta a los Estados a tipificar el delito en sus diferentes legislaciones si todavía no lo habían hecho; a la cooperación internacional en la lucha contra el secuestro; y, al análisis comparado de este problema para poder enfrentarlo de manera más efectiva.

Entre las recientes iniciativas de la lucha contra el secuestro en la región por parte de la OEA, se encuentran el Consejo de Seguridad Hemisférica celebrado en mayo de 2010 en Washington. El encuentro se tituló *Secuestro en el hemisferio americano y bandas criminales de Centroamérica*, en este consejo se analizaron las políticas de atención a víctimas existentes en los diferentes países y se

---

<sup>12</sup> El manual fue un primer intento de unificación de características, tipos y acciones a ejecutar con respecto al secuestro en la comunidad internacional, ampliando la comprensión del problema y promoviendo la cooperación internacional en la lucha contra el delito.

<sup>13</sup> Entre las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas con respecto al secuestro y los derechos humanos y libertades fundamentales frente al terrorismo también figuran la RES/68/158 de febrero de 2006; la RES/61/171 de marzo de 2007; la RES/61/179 de marzo de 2007 (específicamente: Cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar el secuestro y prestar asistencia a las víctimas); la RES/62/166 de marzo de 2008; la RES/62/159 de marzo de 2008; la RES/62/152 de marzo del 2008; la RES/63/185 de marzo de 2009; la RES/64/168 de enero de 2010; la RES/64/163 de marzo de 2010; la RES/65/221 de abril de 2011; la RES/66/171 de marzo de 2012; y, la RES/66/151 de marzo de 2012. Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas, En línea: <http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/gares1sp.htm>. última revisión: 11.04.2012

<sup>14</sup> Conformado por Canadá, Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos.

<sup>15</sup> Presentado por la Delegación de Colombia y copatrocinada por la Delegación de Costa Rica y aprobado en la sesión celebrada el 24 de mayo de 2010.

compartieron experiencias de cómo combatir el delito a nivel transnacional. En este sentido, la Resolución 2574 (XL -O/10) emitida en Junio de 2010 en Lima, Perú, por la Asamblea General de la OEA, versó sobre la Cooperación Hemisférica contra el delito de secuestro y asistencia a las víctimas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se han hecho internacionalmente para luchar contra los *Delitos que atentan contra la libertad personal*, denominados genéricamente como las acciones mediante las cuales una persona es despojada de su capacidad individual y de autodeterminación física<sup>16</sup>, estos siguen siendo un problema creciente para la Seguridad Ciudadana y el respeto a los Derechos Humanos. Dichas prácticas plantean una amenaza adicional para la calidad de vida de los ciudadanos, así como obstaculiza el desarrollo económico y social de la región.

## 2.2 Legislación comparada de lucha antisequestro

Para comprender integralmente el fenómeno del secuestro, es necesario revisar la definición, características, punibilidad, beneficios a las víctimas y tipo penal formalizados bajo el rótulo de “secuestro” en las diferentes legislaciones, con el fin de tener un panorama más claro de la normatividad con respecto al crimen de manera comparativa. Para este ejercicio, se retoman dos dimensiones a saber: 1. Disposiciones jurídicas pertinentes y apoyo a víctimas y 2. Expansión del delito, situación actual y vínculos con grupos delictivos organizados.

### 1. Disposiciones jurídicas pertinentes y apoyo a víctimas

#### Normatividad y tipos penales

Todos los Estados incluidos en este ejercicio comparado, estipulan en sus respectivos ordenamientos jurídicos el delito específico de secuestro o un delito equivalente como la privación de la libertad, la restricción de la libertad personal, la detención ilegal o el rapto. En los casos de Colombia, México y Chile, el secuestro es concebido como un delito contra la libertad personal. Mientras que en los casos de Venezuela, Argentina, y Trinidad y Tobago, es concebido como un delito que atenta contra el patrimonio económico.

#### El secuestro como crimen de tipo económico

En el caso de Argentina, se hace una distinción entre los delitos que atentan contra la libertad personal y aquellos que delimitan el secuestro extorsivo. El Artículo 141 del Código Penal Argentino, habla de la privación ilegítima de la libertad personal, estipulando los agravantes a esta conducta en los subsecuentes artículos. Mientras tanto, el secuestro extorsivo, está contenido en el Artículo 170 del Código, como un delito que atenta contra la propiedad. Así, el secuestro extorsivo se define como el resultado complejo de dos tipos simples “es un atentado a la propiedad cometido mediante una ofensa a la libertad”<sup>17</sup>, ya que la finalidad del crimen no es la retención, sino el perjuicio patrimonial. De igual forma, el denominado secuestro exprés o rápido en Argentina es considerado como un rapto con robo según algunas jurisdicciones policiales<sup>18</sup>, en contraste en México está tipificado

---

<sup>16</sup> FRUHLING, Michael (2003) *Los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Secuestro y Los Acuerdos Especiales*. Foro Panel Internacional Sobre Acuerdo Humanitario y Los Niños de la Guerra. 15 Mayo 2003. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia. Bogotá.

<sup>17</sup> MARCHISIO, Adrián (2006). *El secuestro extorsivo en la República de Argentina. Magnitud del fenómeno y estrategias de persecución penal en el contexto local y regional*. p. 45. Konrad Adenauer Stiftung, Uruguay.

<sup>18</sup> Informe del Secretario General de ECOSOC. *Op cit.*, pp. 5

propriadamente, siendo incluido en las estadísticas oficiales de secuestro<sup>19</sup>. De otro lado, en Colombia, a diferencia de las demás legislaciones del continente, la acción de retener de forma ilegal a una persona sin importar el lapso de tiempo que dure dicha retención es denominada secuestro y está tipificado en el artículo 169 de la Ley 599 de 2000.

El Código Penal de la República Bolivariana de Venezuela, expedido en el año 2005, estipula bajo el Título X, de los delitos contra la propiedad, en I Capítulo II sobre el robo, la extorsión y el secuestro, artículo 460:

*“Quien haya secuestrado a una persona para obtener de ella o de un tercero, como precio de su libertad, dinero, cosas, títulos o documentos a favor del culpable o de otro que éste indique, aun cuando no consiga su intento, será castigado con prisión de veinte años a treinta años. Si el secuestro se ejecutare por causar alarma, la pena será de diez a veinte años de prisión. Quienes utilicen cualquier modo para planificar, incurrir, propiciar, participar, dirigir, ejecutar, colaborar, amparar, proteger o ejercer autoría intelectual, autoría material que permita, faciliten o realicen el cautiverio, que oculten y mantengan a rehenes, que hagan posible el secuestro, extorsión y cobro de rescate, que obtengan un enriquecimiento producto del secuestro de personas, por el canje de éstas por bienes u objetos materiales, sufrirán pena de prisión no menor de quince años ni mayor de veinticinco años, aun no consumado el hecho”<sup>20</sup>.*

En el caso de Trinidad y Tobago, después del 2003 comenzó a regir el *Kidnapping Act* relativo al castigo al secuestro con fines económicos (*kidnapping for ransom*) y otros crímenes conexos. Este acto, establece una pena mínima de 25 años a las personas que incurran en el acto de retener a una persona sin su consentimiento bajo engaños o coacción, sin permitirle retornar a su posición original, contemplando que ésta sea llevada fuera de Trinidad y Tobago. Igualmente, la ley establece 25 años de prisión a las personas que incurran en pedir un rescate de dinero u otros beneficios, derivados del acto del secuestro; una pena de 15 años por recibir o disponer de dinero o propiedades producto del rescate de un secuestrado; y, una pena mínima de 5 años para las personas que revelen información financiera acerca de terceros o empresas, a personas que con conocimiento de causa, pudieran llegar a cometer un secuestro por razones económicas.

### **El secuestro como delito contra la libertad**

En la legislación colombiana se distinguen dos clases de secuestro, el secuestro *simple* (artículo 168) y el secuestro *extorsivo* (artículo 169) ambos contemplados como delitos contra la libertad. En México, existe una Ley antisequestro y una Ley de protección y derechos a las víctimas de este flagelo. El secuestro según la legislación mexicana tiene como objetivos obtener un rescate; que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera; causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquier otra; o, cometer secuestro exprés. Desde el punto de vista normativo, actualmente existen treinta y tres códigos penales que contemplan el tipo penal secuestro en los Estados Unidos Mexicanos, al mismo tiempo que existe igual cantidad de códigos adjetivos. Sin embargo, en México se expidió en el 2010 la ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la constitución política de los

---

<sup>19</sup> Ver: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/381283.html>

<sup>20</sup> De esta forma, con respecto al código penal del 2000 *la disposición referida al secuestro se amplía, ya que se produce un cambio de la pena de presidio por la de prisión; se aumenta la pena en el delito de secuestro por alarma; se dispone la sanción para quienes participen en la ejecución del tipo; se prevé un aumento en la pena en los casos en los que el secuestro sea realizado por sujetos calificados; se dispone la pena máxima en caso de muerte del secuestrado y una pena mayor para quienes ejecuten el secuestro con fines políticos o la liberación o canje de condenados; y se prohíbe el goce de beneficios procesales para los implicados así como también el otorgamiento de medidas alternativas de cumplimiento de pena*”. MARCHISIO, Adrián (2006) *Op cit.*, p. 251.



Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro, para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento. De esta forma, se aplica a quien atente contra la libertad de otro de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa (artículo 9).

En Chile, el delito del secuestro está contemplado bajo el Título III. 3 del Código Penal y éste, al igual que el Código Penal Federal mexicano, permite rebaja de pena si el autor del secuestro libera voluntariamente al rehén antes de ser satisfechas sus demandas. En Colombia, la liberación del secuestrado dentro de los 15 primeros días del secuestro significa un atenuante para la sentencia del mismo, no obstante, con la entrada en vigencia de la Ley 1121 de 2006, para los delitos de secuestro simple y secuestro extorsivo, al igual que en el delito de desaparición forzada, no proceden beneficios (rebaja de pena) por confesión y sentencia anticipada, tampoco proceden subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad o cualquier otro tipo de beneficio judicial.

En la mayor parte de las legislaciones consultadas, los códigos penales se mencionan algunas características de las víctimas que agravan el delito y suponen un aumento en la pena, como el secuestro a un menor de edad, persona de la tercera edad o en estado de embarazo; que el delito tuviera como finalidad un rescate; delitos conexos al secuestro como homicidio, violación, violación sodomítica, entre otras; ser familiar o tener una estrecha relación con la víctima; que la víctima sea un funcionario público o diplomático; que el secuestro ocurra en un lugar público o medio de transporte; que el secuestro haya sido cometido por un funcionario público; que la persona retenida tenga una discapacidad mental o física. Por otro lado, la mayoría de las legislaciones consultadas establecen programas de protección a testigos, algunos específicamente referidos al crimen del secuestro, mientras que otros se establecen con respecto a crímenes en general.

### **El secuestro y las víctimas**

La mayoría de los países revisados acoge dentro de sus legislaciones programas de atención a las víctimas del secuestro u otros delitos similares con relación a la asistencia psicosocial y reparación del daño. En esta sección se retomarán solo los casos de México y Colombia al ser los más significativos con respecto a la protección a víctimas.

#### **México**

La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su el capítulo VIII<sup>21</sup>, establece lo relativo al apoyo a las víctimas, ofendidos y testigos de cargo. En este capítulo se establecen los derechos de acceso a la justicia, derecho a obtener información, recibir asesoría, entre otros. La Ley versa igualmente, sobre la restitución inmediata de derechos y la reparación. Con esto se busca, que los derechos mermados con ocasión de la conducta delictiva se restituyan de forma completa “en lo posible” a sus titulares y que se pueda obtener la reparación por el daño causado. En este sentido, el gobierno mexicano ha creado el Fondo de Apoyo para las Víctimas y Ofendidos, que busca brindar atención médica y psicológica a víctimas y ofendidos del delito de secuestro en el país.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

Como mecanismo de protección el Estado mexicano, el 27 de Julio de 2011 profirió la Ley de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro para el Distrito Federal<sup>22</sup>. Esta Ley busca ser una herramienta completa de ayuda para las víctimas y familiares de víctimas, lo que bajo sus lineamientos se denomina *víctima directa* y *víctima indirecta*. La Ley define víctima directa e indirecta de la siguiente forma: "Víctima Directa: Persona o personas que han sufrido algún daño, tales como lesiones físicas o afectaciones psicológicas, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo real de sus derechos fundamentales, por medio de actos u omisiones que constituyan el delito de secuestro. Víctima Indirecta: Persona o personas que tengan relación inmediata con la víctima directa, y que hayan sufrido algún daño en su salud física o psicológica, o menoscabo en su patrimonio"<sup>23</sup>.

En el ámbito de los derechos de las víctimas normativizados en la legislación mexicana, están: derecho al acceso de justicia; derecho a recibir información; derecho a la protección por parte de las entidades o autoridades del Distrito Federal; y, derecho a que se le reintegre el dinero entregado como pago del rescate que realizó a los secuestradores por la liberación.

## Colombia

En virtud a las particularidades del conflicto en el país y de los procesos de justicia transicional que ahora se enfrentan, se sancionó en el 2011 la Ley de Víctimas y 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". El reconocimiento de los derechos de las víctimas estipulado por esta Ley pretende abogar por la reconciliación y la construcción de paz en el país. En este contexto, el acompañamiento psicosocial y la atención en salud mental a las víctimas del conflicto se convierte en un asunto prioritario, ya que la ley propende por la superación de la vulnerabilidad manifiesta de las víctimas y su rehabilitación.

Acorde al artículo 49 de la mencionada ley, las medidas de atención consisten en dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, con miras a garantizar la verdad, la justicia y la reparación. De otro lado, las medidas de asistencia consisten en un conjunto integrado de programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas; es decir, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su completa incorporación a la vida social, económica y política.

La legislación colombiana también contempla la atención y los derechos de las víctimas dentro y fuera del conflicto armado. En este sentido, La ley 986 de 2005, impulsada por una mesa interinstitucional, fue la primera ley que incorporaba medidas tendientes a disminuir el impacto patrimonial y en los derechos específicamente de las víctimas del secuestro. Estos beneficios consisten en que durante el secuestro: quedan suspendidos todos los procesos ejecutivos en contra del secuestrado; el secuestrado no está obligado a declarar renta ni pagar impuestos durante el cautiverio; los empleadores deberán seguir pagando los salarios al secuestrado; las universidades públicas y privadas deben garantizar el estudio de los hijos del secuestrado; el Estado debe garantizar servicios de salud a los familiares de la víctima; los nombres de las personas secuestradas no podrán ser incluidos en las bases de datos de las centrales de riesgo; y, las obligaciones que se encontraban en mora al momento de la ocurrencia del secuestro podrán gozar de beneficios previstos por la ley.

---

<sup>22</sup> Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>23</sup> *Ibid.*

### 2.3 El secuestro en la legislación colombiana (recuento)

En Colombia el delito de secuestro ha sido legislado de manera independiente y en conexión con otros delitos. La larga trayectoria de la normatividad reflejada en disposiciones, leyes, artículos, estatutos, etc, refleja que éste ha sido motivo de preocupación permanente de los gobiernos, desde principios del siglo XX; el código penal de 1936 incluyó un capítulo relativo a los delitos de secuestro simple y el secuestro extorsivo que tenían en común el elemento de privación a la libertad.

*“Título II. Delitos contra la libertad individual y otras garantías. Capítulo 1º: Del Secuestro, Art. 293. Al que secuestre a una persona con el propósito de conseguir para sí o para otro un provecho o utilidad ilícitos, se le impondrá presidio de 1 a 7 años. Art. 294. Al que injustamente, prive a otro de su libertad, fuera del caso previsto en el artículo anterior, se le impondrá prisión de 6 meses a 3 años” (Pulido. 1988: 59).*

En los años 70 se dio inicio a una incipiente estructura institucional para investigar y sancionar, además de agravar las penas, de acuerdo con circunstancias específicas, como es el caso de la ley 21 de 1973. Posteriormente y con medidas como el decreto 1923 de 1978 o Estatuto de Seguridad, se establecieron nuevas medidas para la captura y juzgamiento del secuestro. En este decreto el gobierno estimó que “Si por causa o con ocasión del secuestro se produce la muerte de la persona secuestrada o de terceros, la pena de presidio será de veinte a treinta años” y “a los sindicados o condenados por el delito de secuestro no les será aplicable, en ningún caso, la suspensión de la detención preventiva o de la pena”.

Pero fue en los 80 cuando se profirieron las normativas que dieron origen a una nueva institucionalidad para condenar y sancionar el secuestro, visto ya como amenaza a la democracia y la seguridad nacional. Esta década estuvo marcada por decretos de excepción como el Estado de Sitio y se establecieron facultades especiales a nuevas instancias judiciales para controlar el incremento delincencial.

El código de procedimiento penal decreto 0050 de 1987 determinó a través de su artículo 679 la aplicación de *normas especiales* para el caso del secuestro. Estas normas incluían: “la competencia de las autoridades de policía; se fija el respectivo procedimiento; se crean cargos de jueces especializados y se establece un procedimiento especial para la investigación y el juzgamiento de los delitos de secuestro extorsivo, extorsión y terrorismo; se dictan normas sobre la captura, detención preventiva y excarcelación; se fijan competencias en materia civil, penal y laboral y se dictan otras disposiciones” (Procedimiento especial, Ley 2 de 1984). El artículo 12 del procedimiento especial establece las circunstancias de creación de los jueces especiales (200 cargos) competentes para los casos de secuestro extorsivo, extorsión y terrorismo; estos jueces especializados tenían un lapso de seis años, tras los cuales la competencia para conocer sobre los delitos de secuestro extorsivo, extorsión y terrorismo queda a cargo de los jueces del circuito. No obstante, el artículo 74 señala que la creación de estos jueces especializados tiene una duración de seis años, tras los cuales la competencia para conocer sobre los delitos de secuestro extorsivo, extorsión y terrorismo queda a cargo de los jueces del circuito (Pulido, 1988: 135).

En el decreto 180 de 1988 (Estatuto Para la Defensa de la Democracia), se complementan algunas normas del Código Penal: “Capítulo II, Art 22. Secuestro. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona incurrirá en prisión de 15 a 20 años y multa de 100 a 200 salarios mínimos mensuales”. El decreto 2146 de 1989 es el punto de partida dentro de la legislación colombiana que establece beneficios en términos económicos a las personas víctimas del secuestro en el país. Colombia es el

único país en América Latina que contempla este tipo de ayudas, contribuyendo al bienestar económico de la familia de las víctimas, durante y después de su cautiverio. Artículo 46 del 2146<sup>24</sup>.

Con la entrada de la ley 40 de 1993 o estatuto nacional contra el secuestro, se tipifican las diferentes conductas criminales de secuestro simple y extorsivo y se agravan las penas de estos delitos de 6 a 25 años de prisión y multa de 100 a 200 SMLV. En el capítulo I, se tipifican el concierto para secuestrar; el enriquecimiento ilícito derivado del secuestro; el favorecimiento, la receptación y la omisión de informes y de aviso. Asimismo, la Ley regula los asuntos de orden procesal como las circunstancias de agravación o atenuación punitiva; prohíbe la amnistía e indulto; excluye beneficios y subrogados; establece beneficios por colaboración, entre otros.

Esta Ley especifica las facultades de la Fiscalía General de la Nación con relación a la vigilancia administrativa de bienes para evitar el pago por secuestros extorsivos y las sanciones y procedimientos estipulados para ello. Es la primera ley que establece sanciones a empresas nacionales y extranjeras por pagar extorsiones producto del secuestro de alguno de sus empleados. Finalmente, esta Ley crea los grupos UNASE bajo el mandato del Ministerio de Defensa con el objetivo coordinar la recolección, análisis, evaluación y difusión de la información requerida por la Fiscalía General de la Nación y demás organismos encargados de investigar y reprimir los delitos de extorsión y secuestro.

Una de las características principales de esta ley es que fue creada por iniciativa popular, es decir promovida por la ciudadanía, como constituyente primario. En la construcción de esta ley participó de modo decisivo, la Fundación País Libre creada por Francisco Santos Calderón, una vez fue liberado de su secuestro en 1991<sup>25</sup>. Esta ley de “Iniciativa popular” sigue constituyendo uno de los pilares de la actual estructura de lucha contra el secuestro por parte del estado colombiano; mas adelante en 1994 se derogan algunas disposiciones de esta ley<sup>26</sup>.

La Ley 282 de 1996 es la única que unifica una política antisequestro como política criminal; mediante esta, se conforma el Consejo Nacional Contra el Secuestro, CONASE; atribuye facultades especiales a los fiscales delegados; y, crea los denominados grupos GAULA, además del PPDLP. Esta ley se expidió con el objetivo expreso de erradicar algunos de los delitos que atentan contra la libertad personal y para ello estipuló nuevas instituciones y funciones con el objetivo de coordinar a las entidades encargadas de funciones relacionadas con la lucha contra estos delitos, registrar las posibles víctimas, trazar políticas, entre otros. En ese mismo año, la Ley 333 de 1996, establece las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita, provenientes directa o indirectamente del ejercicio de las actividades que producen “un grave deterioro de la moral social, tales como el secuestro y la extorsión”.

A partir de esta ley, diferentes decretos y disposiciones fueron configurando la estructura institucional actual; se perfilaron las funciones del programa para la defensa de la libertad personal y del CONASE,

---

<sup>24</sup> SECUESTRADOS O CAUTIVOS. Cuando el empleado del Departamento Administrativo de Seguridad fuese secuestrado o hecho cautivo por razones del servicio o con ocasión del mismo y tal situación resultare suficientemente comprobada mediante la respectiva investigación, los beneficiarios tendrán derecho a percibir el setenta y cinco por ciento (75%) del salario y las prestaciones que le correspondan, y el veinticinco por ciento (25%) restante lo recibirá el empleado cuando sea puesto en libertad. Si el empleado falleciere durante el secuestro o cautiverio o no recobrar su libertad en el término de dos (2) años, desde la fecha en que el hecho se produjo, sus beneficiarios percibirán el pago del veinticinco por ciento (25%) restante y las demás prestaciones que se hubieren causado, y será declarado el retiro del servicio”.

<sup>25</sup> Francisco Santos Calderón fue secuestrado en 1990 por Pablo Escobar Gaviria, junto con siete periodistas más. Fundador de la fundación País Libre en 1991.

<sup>26</sup> Decreto 1723 de 1995 (levantan el esquema normativo de la política antisequestro – decreto de Connoción Interior). Decreto 2238 de 1995 (levantan el esquema normativo de la política antisequestro – decreto de Connoción Interior). Dos decretos anteriores declarados inexecutable por la Corte Constitucional con las sentencias C-582 de 1995 y C-135 de 1996.

tal y como lo promulgó el decreto 1512 del 2000, en el cual se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se definieron las funciones de la DIASE y las de las entidades que conforman el CONASE y el Fondo para la Defensa de la Libertad Personal.

Aunque la mayoría de las leyes promulgadas a partir de 2002, básicamente han establecido el aumento de penas para este delito<sup>27</sup>, es importante resaltar la ley 986 de 2005, porque establece medidas para la protección de las víctimas y es de las pocas leyes que van en esta vía; esta ley contempla que las víctimas de secuestro, desaparición forzada, toma de rehenes y sus familiares, deberán recibir medidas de protección tales como la continuación de los pagos de salarios, honorarios, prestaciones sociales y pensión; la interrupción de sus obligaciones dinerarias, de hacer y de dar; y la suspensión de los procesos ejecutivos que se lleven en su contra. El precedente de esta ley fue el acuerdo 124 de 2004 de Santa Fe de Bogotá, donde el Consejo de la ciudad acuerda que para las víctimas de secuestro y desaparición y sus familiares, que vivan en esta ciudad, se les exonere el pago de impuestos y tendrán prelación en salud y educación distritales, entre otros.

Actualmente el delito de secuestro se encuentra tipificado en el Título III del Código Penal, de los delitos contra la libertad individual y otras garantías:

- *ARTICULO 168. SECUESTRO SIMPLE. (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 733 de 2002. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 10. de enero de 2005). El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de ciento noventa y dos (192) a trescientos sesenta (360) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
- *ARTICULO 169. SECUESTRO EXTORSIVO. (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1200 de 2008). El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuatro (504) meses y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666.66) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Igual pena se aplicará cuando la conducta se realice temporalmente en medio de transporte con el propósito de obtener provecho económico bajo amenaza.*

## **2.4 Los dispositivos institucionales de la lucha contra el secuestro**

Durante las décadas de los 70 y 80 Colombia vivía permanentemente en Estado de Sitio debido a las graves alteraciones en la paz y el orden público. Esta situación dio lugar a ampliar el juzgamiento del delito de secuestro al Código Penal Militar. Según Pulido (1988: 134) la adscripción del secuestro en la Jurisdicción Penal Militar fue una de las fórmulas efectivas planteadas para contrarrestar y prevenir el delito, tal como ocurrió en 1977; con la agilidad de los procesos en los Consejos de Guerra Verbales se pudo enjuiciar un número de secuestros y encarcelar algunas bandas de secuestradores.

En términos institucionales es necesario nombrar también el Estatuto para la Defensa de la Democracia (Decreto 180 de 1988) establecido con el fin de contrarrestar la escalada terrorista, restablecer el orden público y combatir los delitos que atentan contra la seguridad, la tranquilidad pública y la libertad individual, entre otros el secuestro.

El Estatuto, creado en el gobierno Barco (1986 – 1990), respondía al decreto 1038 de 1984 que declara al país en Estado de sitio, decisión tomada por Belisario Betancourt (1982 – 1986) dada la operación

---

<sup>27</sup> Ley 733 de 2002: Aumenta la pena de prisión de 12 a 20 años, multa de 600 a 1000 SMLV. Por su parte la Ley 890 de 2004 (Art. 7): Aumenta la pena de prisión de 16 a 30 años, multa de 600 a 1000 SMLV.

activa de grupos armados en el país que atentan contra el régimen constitucional mediante la perturbación del orden público y el accionar de grupos relacionados con el narcotráfico que para ese entonces habían generado ataques terroristas de consideración.

Durante la administración Barco se presentó un recrudecimiento del conflicto en el país y actos de violencia del narcotráfico, manifestados en atentados contra funcionarios del Estado, dirigentes políticos, sindicales intelectuales, secuestros de políticos y actos terroristas. De este modo, el decreto 180 de 1988 pretendía reforzar las disposiciones contenidas en el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. De manera azarosa, se fueron impartiendo medidas, sin coherencia entre los criterios legales normativos y los procedimentales; un ejemplo de ello, fueron las disposiciones relativas al secuestro de aeronaves, naves y medios de transporte colectivo, al cual se le otorgó una pena de 10 a 15 años de prisión a quien cometiera dichos actos. De otro lado, el Estatuto estableció atenuantes por colaboración eficaz; recompensas por información; colaboración de las Fuerzas Armadas cuando se necesite auxiliar a los jueces de orden público<sup>28</sup>; interceptación de comunicaciones; libertad provisional.

De lo anterior se desprende que, en cuanto al procedimiento de valoraciones de pruebas y la manera de utilizarlas en los procesos la situación era aún muy incipiente. Esto es consecuencia no sólo de la improvisación institucional para combatir el delito, sino también de las medidas tomadas en el marco del Estado de Sitio en el que se vio inmerso el país. Así las cosas, de los años de 1970 a 1989 no era posible hablar de una política pública específica para el secuestro; más bien se configuraron medidas y estrategias para combatir y castigar a “aquellos” que desestabilizaban la seguridad nacional y cometían actos criminales; realmente el intento de desarrollar una política pública contra el secuestro aparece con la Ley 40 de 1993 y la Ley 282 de 1996 casi una década después.

### **Organismos estatales dedicados a enfrentar el secuestro**

Desde lo organizativo y funcional se asignaron tareas para combatir el delito del secuestro a organismos de carácter político, judicial e investigativo, directa o indirectamente:

- Consejo Nacional de Seguridad: encargado de adoptar la política del gobierno en lo relacionado con la prevención de hechos que puedan comprometer la seguridad interna o externa del país.
- Junta de Inteligencia Nacional: Entidad que coordina los distintos organismos de inteligencia del Estado que actúa como asesor del Consejo Superior de la Defensa Nacional.
- Consejo Superior de la Defensa Nacional: Organismo del Estado encargado de asesorar al gobierno y colaborar en el estudio y preparación de las medidas que requieran la defensa y seguridad del país.
- Consejo Superior de Policía: Decreto 2137 de 1983, encargado de analizar la problemática delincriminal, formulando políticas generales, especialmente para que la policía nacional cumpla con la función de auxiliar de la rama jurisdiccional.
- Las Fuerzas Militares de Colombia, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, cumplen con tareas policiales, así como estos últimos dos también están involucrados en la investigación de los hechos.

---

<sup>28</sup> En 1988 la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable los literales a y b del artículo 40 del Estatuto relativo a las atribuciones de la Fuerza Pública en cuanto: “aprehender sin orden judicial a personas indicadas de participar en actividades terroristas (...)” y “practicar registros en sitios donde se presume se encuentran terroristas (...)”.

- Grupo Técnico de Policía Judicial: dependiente de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal funciona para efectos de investigación de los delitos por personal especializado de la Policía Nacional y el DAS, acorde con las normas del Código de Procedimiento Penal.
- Jueces de Orden Público: Decreto 1631 de 1987, con competencia para investigar y fallar las conductas punibles previstas en el Código Penal, encaminadas a perseguir o intimidar cualquier habitante del territorio nacional por sus creencias u opiniones políticas o partidistas, con jurisdicción en el territorio de su respectivo distrito.
- Salas Especiales de Juzgamiento: Decreto 0181 de 1988, creados para juzgar en segunda instancia los delitos de constreñimiento ilegal, tortura, homicidio, lesiones personales, secuestro y secuestro extorsivo que se cometan sobre un Magistrado, Juez, Gobernador, Intendente, Comisario, Personero o Tesoreros Municipales, de un miembro principal o suplente del Congreso de la República y demás cargos descritos en el decreto.

### **Instituciones estatales creadas específicamente para hacer parte de la cadena de la política criminal para el delito del secuestro**

**a.** Grupo de operaciones especiales GOES, conformado por personal de la Policía Nacional de Colombia, entrenado y especializado en el país y en el exterior para investigar sobre los delitos de extorsión y secuestro. **b.** Grupo antiextorsión y secuestro GRAES, conformado por personal del Departamento Administrativo para la Seguridad para atender las investigaciones por los delitos de extorsión y secuestro. **c.** Jueces especializados, creados por la Ley con competencia para investigar y fallar sobre los delitos de terrorismo, secuestro extorsivo y extorsión. Éstos podían practicar diligencias en todo el territorio nacional.

Del corolario de los organismos estatales envueltos en los procesos de seguimiento, investigación y judicialización del delito de secuestro en Colombia, entre los 70 e inicios de los 90, se deduce que al pertenecer estos a diferentes ramas del poder público, obedecen a estructuras jerárquicas disímiles y se rigen por lineamientos diferentes. Asimismo, los sistemas de formación y dirección de cada organismo son variados, lo que impide la articulación entre las diferentes entidades y la integración de funciones. Adicionalmente, es importante tener en consideración que el hecho de que estructuras delincuenciales y del narcotráfico hayan permeado las esferas de las instituciones estatales durante estas décadas, representa un entorno de desconfianza para aquellos funcionarios encargados de la investigación y análisis de información (PPDLP, 2000: 45 - 46). Estos problemas, según el PPDLP podrían haber sido solucionados mediante la creación de una entidad unificada constituida con el sólo propósito de enfrentar el delito del secuestro.

En la década de los 90, la Ley 282 de 1996 tuvo como uno de sus objetivos centrales, terminar con la falta de coordinación interinstitucional que había imperado en el manejo del delito del secuestro en el país durante las décadas anteriores. En este sentido, ésta estableció directrices para las instituciones involucradas de las diferentes ramas del poder público: Fiscalía, CTI, Ministerio de Defensa, y DAS, coordinando tareas a partir de una dirección unificada compuesta por el Fiscal y el Comandante Militar o Policial. No obstante, a pesar de que la Ley 282 pretendía superar dificultades identificadas en la investigación de los delitos<sup>29</sup>, así como la dirección unificada, todavía para la década del 2000 se

---

<sup>29</sup> El aspecto investigativo se debe fortalecer dado que si bien en ocasiones se utilizan en forma adecuada los recursos técnicos y científicos disponibles, en otras oportunidades el personal carece de la capacitación y los condicionamientos indicados. En otras ocasiones las investigaciones no son fructíferas pues se desconocen los procedimientos para conseguir que las pruebas obtenidas tengan el valor legal que se les atribuye. Los propósitos previstos por el legislador también son afectados por la falta de unidad investigativa, tanto en relación con cada expediente, como en relación con investigaciones originadas en diferentes hechos o que se tramitan por diferentes despachos judiciales (PPDLP, 2000: 48).

seguían presentando diferencias entre el comandante militar o policial y el Fiscal (PPDLP, 2000: 46-47). Esto se explica debido a la estructura misma de las organizaciones, que compartiendo roles, se desautorizan o son reservados con la información que poseen, tratando de subordinarse una a la otra.

A pesar de las dificultades que la aplicación de la Ley 282 haya presentado, es necesario decir que esta iniciativa fue la primera en Colombia en términos de política criminal contra el secuestro que fue más allá de las tipificaciones de las conductas criminales, tratando de fijar procedimientos para darle un tratamiento adecuado al problema de manera interinstitucional. Del mismo modo, esta Ley buscaba que el impulsor de la política, el PPDLP, realizara actividades de prevención, capacitación, financiación subsidiaria, manejo estadístico, atención a víctimas, entre otros. Sin embargo, los retos que implicó esta ley se basaron en la falta de precisión de mecanismos especialmente para los fiscales asignados a los grupos Guala en términos de respeto al DIH, pero también con referencia a las formas de prevención del delito que van más allá de la disuasión por medios punitivos.

El modelo de la ley 282 de acción interinstitucional unificada, aunque exitosa en términos de dispositivo institucional y sigue vigente en la actualidad, presentó enormes retos en su implementación; la ausencia de adecuados mecanismos técnicos y tecnológicos para la investigación judicial fue y sigue siendo uno de los principales *cuernos de botella* para el proceso de judicialización y juzgamiento en la cadena de la política criminal. La ausencia de cultura del registro y análisis criminológico de la información ha sido otro de los grandes vacíos con los que se ha implementado. El énfasis en lo operativo, es decir, en los componentes Guala, mas no en lo reflexivo de la ley y el direccionamiento hacia políticas mas integrales, sigue siendo una falencia vigente en la actualidad. No obstante, fue el pilar de lo que ocurrió a partir del siglo XXI y en el marco del Plan Colombia y la política de seguridad democrática, donde hubo un notorio descenso del secuestro en el país.

### **El dispositivo institucional en el siglo XXI**

Antes de la política de seguridad democrática y con la firma del *Plan Colombia* en 1998, la capacidad operativa de las fuerzas armadas se vio fortalecida, al tiempo que éstas enfrentaban de forma más certera a los grupos insurgentes, ya ligados al negocio de las drogas. El *Plan Colombia* se estructuró junto a otras políticas del gobierno que buscaban el fortalecimiento militar del Estado y la modernización de las Fuerzas Armadas, proceso que se aplicó formalmente en 1999 y se enfocó en combatir el terrorismo. Con la aplicación de estas políticas, se percibió una disminución en los secuestros registrados.

De manera específica con el decreto 1511 de 2000, se dio paso al fortalecimiento de la lucha antisequestro desde la perspectiva estratégico-militar. En este decreto se redefinen las funciones de la secretaría técnica del CONASE, es decir del Fondo para la Defensa de la libertad Personal; en este decreto se le confieren al Fondo potestades de carácter administrativo e informáticos principalmente; a diferencia de la ley 282 que contemplaba la atención a las víctimas, y otro tipo de acciones de prevención, sensibilización y denuncia, este decreto buscó concentrar los esfuerzos del Estado en labores de inteligencia, bienes incautados, tecnología, comunicaciones, etc.

Para 2002 y con el hastío que representaron los diálogos de paz y los cruentos episodios de los secuestros políticos, al cierre de la *zona de despeje*, esta estructura institucional de lucha antisequestro ajustada y fortalecida, formó parte importante de la implementación de la política de seguridad democrática. En 2002 la *Política de Seguridad Democrática* continuó con un enfoque de fortalecimiento militar basado en dos objetivos: 1. Erradicar los grupos armados ilegales a partir de



mayores efectivos de las Fuerzas Armadas, mayores operaciones ofensivas y la desmovilización de combatientes y 2. Recuperación del control del Estado en el territorio nacional con la presencia militar.

En 2004 el gobierno presentó los lineamientos de la política de lucha contra el secuestro (País Libre 2004), así: Los objetivos globales: 1. Reducir el número de casos de extorsión y secuestro extorsivo. 2. Incrementar los costos de comisión de estos delitos. 3. Consolidar la confianza de la ciudadanía y la credibilidad en el Estado. Los lineamientos estratégicos para el logro de estos objetivos fueron: a. Desarticular judicialmente las organizaciones. b. Incrementar los rescates de personas en cautiverio. c. Mejorar la Información para la toma de decisiones. d. Implementar un sistema de recepción y seguimiento de casos. e. Consolidar una agenda Internacional contra la extorsión y el secuestro extorsivo. f. Incrementar la capacidad preventiva del estado y la ciudadanía. g. Mejorar la normatividad existente contra la extorsión y el secuestro. h. Implementar estrategias de seguimiento, evaluación de indicadores y acompañamiento a los GAULA.

Aunque cada uno de los lineamientos estratégicos no fueron desarrollados en su totalidad, y no se realizó un balance público sobre los aciertos y desaciertos de los mismos, el gran logro de esta política fue la reducción del número de secuestros extorsivos económicos en el territorio nacional, con todas las ventajas, desventajas y dudas que puede crear un indicador de política pública basado en números, tratamiento de cifras, etc.

No obstante, las prioridades del gobierno nacional en términos de seguridad, así como la consolidación de la presencia militar en el territorio nacional lograron debilitar a las guerrillas durante los años que duró la *Política de Seguridad Democrática* y de este modo, los niveles de ocurrencia de secuestros disminuyeron paralelamente. Esta disminución, de acuerdo a entrevistas hechas en campo por parte de la Fundación País Libre (2010), se logró gracias a: 1. La dificultad creciente de los grupos ilegales para cometer los hechos; 2. La reducción de la capacidad logística de los perpetradores del delito para retener y movilizar a los rehenes, así como realizar retenes ilegales para las llamadas “pescas milagrosas”; y, 3. Una creciente confianza hacia las operaciones de las autoridades.

En términos de dispositivo institucional, este modelo de política militarista y policiva mostró por un lado, que la acción conjunta y coordinada de la fuerza pública, con mayor capacidad operativa, tecnológica y estratégica resulta eficiente; por el otro, el afán de resultados “positivos”, de incrementar el número de rescates en el caso de los GAULA, presentar tendencias a la baja, en el caso de Fondelibertad y en desmedro de la investigación judicial e impugnación de casos por parte de la Fiscalía, ha traído consigo serias dificultades en materia de transparencia, credibilidad e integridad de este dispositivo en su conjunto. En 2011 se crea la Dirección Operativa para la libertad personal, oficina encargada de evaluar las acciones realizadas por el FONDO, proveer de recursos a los GAULA y realizar el ejercicio de “depuración de los casos indeterminados; en diciembre de 2012, mediante el decreto 2578, se suprime la Dirección operativa a partir del 1 de febrero de 2013<sup>30</sup>.

## **2.5 La cadena de valor de la política criminal**

La cadena de valor planteada para este informe parte de la legislación internacional y especialmente de las resoluciones de la Comisión en Prevención del Crimen y Justicia Penal del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en las que se establecen las directrices para la “Cooperación

---

<sup>30</sup> El decreto 2578 establece además que los asuntos pendientes de la Dirección serán asumidos por los despachos del ministerio de defensa, como la dirección de asuntos estratégicos y la dirección de políticas y consolidación de la seguridad.

Internacional en Prevenir, Combatir y Eliminar el Secuestro y en prestar asistencia a las Víctimas<sup>31</sup>. También se basa en el análisis realizado por País Libre (2010) que adiciona los componentes de sistemas de información y dinámicas regionales a la cadena de política criminal. De este modo los principales procesos que se resaltan en este documento son:

## **1. Las cifras del secuestro y los sistemas de información**

El sistema de información con respecto al delito del secuestro ha presentado serios inconvenientes que prevalecen hasta el día de hoy, algunas de las causas de este fenómeno son la subestimación del fenómeno; la falta de unificación en los registros; la falta de periodicidad de los informes; la falta de registro de casos debido a modificaciones legislativas; entre otros.

La poca confidencialidad de las cifras, estadísticas y registros sobre secuestro es la falla más trascendental a nivel institucional de la política criminal, ya que ésta impide conocer la realidad del delito e imposibilita la evaluación y correcta implementación de las políticas públicas y legislación en contra del secuestro en el país. No obstante, el Estado colombiano ha hecho esfuerzos desde 2008 (Fondelibertad, 2009) por subsanar las fallas en los sistemas de información, a través del trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales y otras entidades del gobierno<sup>32</sup>, aunque continúa siendo incierto si todos los casos de secuestro ocurridos en el país figuran en las bases de datos y si el estatus actual de las víctimas es el que está registrado. Aún más, dada la necesidad de la política pública contra el secuestro de mostrar resultados en la erradicación del delito, este tipo de trabajo se ha visto como una forma de eliminar registros de secuestros calificándolos en la categoría de “indeterminados” o en “depuración”.

Una de las causas de la poca confiabilidad en la información estadística sobre el secuestro, es una cifra negra considerable como consecuencia de la falta de denuncia, producto del miedo de los familiares a dañar la integridad del secuestrado o la búsqueda de soluciones alternativas, tal como la negociación por el rescate. Del mismo modo, esta tendencia puede deberse a la falta de confianza en las instituciones del Estado encargadas de la investigación, captura y judicialización de los culpables. Actualmente no existe un indicador de subregistro, sin embargo, hasta 2000 éste ascendía al 75% para los secuestros de menores y al 50% para secuestro extorsivo (Fundación País Libre, 2010: 15).

Por otro lado, la complejidad misma del delito en cuanto sus modalidades, por ejemplo la pesca milagrosa, impiden el registro fidedigno de las víctimas. Otro factor en términos de registro que desestima el fenómeno, es que al estar esta tarea a cargo de diferentes entidades que tienen diversas formas para recopilar y organizar la información, en el momento de unificación se hace difícil equiparar las categorías<sup>33</sup> y con ello tener una tipificación amplia del fenómeno que permita un dimensionamiento de la dinámica delictiva, su comportamiento regional o finalidades, características que van más allá del número de secuestrados y que permiten hacer una radiografía más completa del delito (Fundación País Libre, 2010: 16). En la actualidad no existen registros que den cuenta de la relación entre los casos reportados a las autoridades y los que en realidad son investigados y judicializados. En este sentido, la efectividad de las políticas y de los cambios legislativos es más bien

---

<sup>31</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) a través del informe del Secretario General E/CN.15/2003/7 y resoluciones 2002/16, 2003/28, 2004/20, 2006/19 y 2009/24.

<sup>32</sup> Inicialmente, en 2008 Fondelibertad sólo convocó de manera permanente a la Policía, Las Fuerzas Militares, el CTI, y el DAS para que informaran acerca de los casos de secuestro sobre los que tuvieran conocimiento y si la persona permanecía en cautiverio o estaba en otra situación.

<sup>33</sup> La Policía recoge la primera noticia delictiva; la Fiscalía tipifica y clarifica conductas; y, Medicina Legal da cuenta de la violencia física en el país.

oculta y se ve limitada a los informes de las autoridades encargadas de la seguridad, que en muchos casos no se emiten periódicamente, ni tampoco reflejan el delito en términos generales y reales.

## **2. Prevención**

*La prevención situacional*, dirigida a controlar los factores del entorno inmediato y aumentar los costos de la comisión de los delitos, se encuentra ampliamente validada por la tradición de la legislación colombiana, en cuanto a costos se refiere; el aumento de penas y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la fuerza pública, han sido elementos característicos de la acción preventiva del Estado Colombiano en relación con el secuestro.

Esta tradición legislativa de aumentar las penas como instrumentos orientados a agravar los costos por la comisión del delito, no ha sido efectiva en la medida en que el fenómeno no se ha reducido. Se evidencia entonces que estas promulgaciones se han presentado como respuesta a eventos y circunstancias de mayor impacto en el escenario público, o de giros y “saltos” que ha dado el secuestro a lo largo de este tiempo. Estas normativas obedecen a la lógica de las coyunturas y son concebidas en la “presión” y no en la reflexión sobre el fenómeno.

*La prevención social* ha tenido poca cabida en el escenario de prevención del secuestro; íntimamente ligado a la confrontación armada, decretos de excepción y discursos de la “seguridad nacional”, los factores sociales y culturales que lo han propiciado, no son ni han sido el interés y énfasis de las políticas públicas; entre otras porque esto implicaría ampliar el espectro hacia las estructuras y dinámicas de poder, justicia y exclusión que han perpetuado la violencia en Colombia en su todo su conjunto.

Si quisiera abordarse la prevención desde una perspectiva integral y reflexiva, habría que deslindar el secuestro en su relación atávica con el conflicto armado; integrar otras mecánicas delictivas que se presentan ajenas al mismo; proponer desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y nacional, estrategias de prevención situacionales y sociales; involucrar activamente a las autoridades locales en la implementación de los programas preventivos, ya que son ellas las que conocen las dinámicas regionales de comisión del delito y son pieza fundamental para la integración y retroalimentación de toda la cadena de la política criminal.

Desafortunadamente en la actualidad y a pesar de que el secuestro dejó de ser un problema del orden “nacional”, aún no se han trazado con claridad estrategias para evitar su incremento, ni son claros los lineamientos de política de seguridad, en prevenir los secuestros perpetrados en escenarios delincuenciales propios de la delincuencia común (urbanos) o la de “nuevos” actores como las bandas criminales (regionales y rurales); tampoco se han dado los lineamientos de integración entre la prevención, con los demás procesos que conforman el sistema nacional de la política criminal.

## **3. Investigación y judicialización**

Estos procesos que son fundamentales en la cadena de valor de la política criminal adolecen de información sistemática y pública de las décadas 70 y 80; los registros disponibles datan a partir de la ley 282 del 1996; y si bien desde entonces aparecen algunas estadísticas de judicialización por parte de la FGN, estas al igual que los informes estadísticos del ministerio de defensa, carecen de periodicidad, difusión y sistematicidad.

Según País Libre (2010), las principales deficiencias en materia de investigación y judicialización desde 1998 a 2010, están relacionadas con aspectos de gestión de la justicia, como la ausencia de indicadores

de eficiencia, fallas en la capacitación de funcionarios, ausencia de mecanismos que permitan la participación activa de las víctimas, ausencia de cultura de registro en la información. Otras del orden institucional tales como: fallas en la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, ausencia de tecnología para las nuevas metodologías criminalísticas y forenses, insuficiencia del personal de investigación judicial, rotación permanente de los fiscales y de los casos en las distintas unidades, etc.

El cambio del Sistema Penal colombiano en 2004, con la ley 906 pretendía agilizar los procesos judiciales, sin embargo, 9 años después sorprende encontrarse con el colapso en la justicia. La crisis comenzó desde la etapa de inicio del proceso judicial. Los sistemas de información de la FGN colapsaron, pues había que introducir las variables relevantes del nuevo sistema y mantener activas las que venían del sistema mixto; este represamiento de la información ha impedido, aún en 2012 realizar comparaciones en términos procesales, delincuenciales y realizar seguimiento, investigación y juzgamiento a buena parte de los casos que venían del antiguo sistema<sup>34</sup>.

En relación con los casos que se lograron actualizar y registrar en este sistema, la situación con respecto a la inoperancia de la justicia sigue siendo bastante preocupante. Según un estudio realizado por la Unión Europea<sup>35</sup>, solamente el 39,2% de los casos que se tramitaron en este sistema terminaron: el 3,9% con una sentencia, el 16,4% por terminación anticipada por jueces y fiscales y el 18,9% por un acuerdo de las partes. En oposición, el 17,9% se encuentran en trámite y el 43,5% no cuentan con ninguna actuación. Es así como casi la mitad de 61,4% no ha obtenido una respuesta definitiva de la justicia y en donde casi la mitad de los casos se encuentran en el mismo estado en el que fueron denunciados.

Lo que es claro es que sin investigación y judicialización no hay juzgamiento ni sanción, por tanto se rompe la cadena de la política criminal. Así las cosas, en el Sistema Penal Acusatorio Colombiano existe un alto índice de impunidad que además de lo dicho anteriormente, es producto de la falta de conocimiento que tienen las víctimas sobre sus derechos y de los funcionarios sobre los roles que han debido asumir, sus competencias, facultades y limitaciones. Desde esta perspectiva la gravedad de la impunidad radica en la revictimización que el Estado produce cuando o no puede o no quiere responder. Cada una de estas situaciones ocasiona un mayor estado de indefensión, vulnerabilidad y daños en las víctimas y sus familiares, cada vez menos facultados para exigir sus derechos<sup>36</sup>.

En efecto, un estudio realizado por País Libre en 2009<sup>37</sup> cuyo objetivo fue analizar la situación de las víctimas de secuestro en los distintos procesos del sistema penal acusatorio, evidenció que las víctimas desconocían en que consistía el Sistema Penal Acusatorio, SPA y sus derechos a recibir información, asistencia, protección y participación en el proceso.

En cuanto a su participación activa en las distintas etapas procesales del Sistema, un grupo significativo de víctimas (70%) manifestó haber participado en la denuncia; en la indagación dando información; en la investigación ampliando la denuncia; no se dio su participación en las audiencias preliminares y de individualización de pena y sentencia, ni en el incidente de reparación integral; en el

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada en 2012 por País Libre a la UNSE, a propósito del estudio “Brechas y propuestas de políticas públicas contra el secuestro. Bogotá 2010. pag. 36.

<sup>35</sup> La impunidad en el Sistema Penal Acusatorio. Hernando Barreto y Sneider Rivera. Unión Europea. Bogotá. Febrero de 2009.

<sup>36</sup> Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala). Reparaciones (Art. 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 26 mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 100. Cfr. también Caso Bámaca Velásquez, supra nota 4, párr. 211 y Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173.

<sup>37</sup> Proyecto denominado “Apoyo y seguimiento a la protección y garantía de los derechos de las víctimas del delito de secuestro dentro del sistema penal acusatorio” financiado por la Universidad Internacional de la Florida y la Agencia de Cooperación Internacional del Pueblo de los Estados Unidos, USAID.

juicio oral y público tampoco manifestaron haber intervenido. En cuanto al estado en el que se encontraba el proceso, el 54% señaló la etapa de investigación; el 18% la de indagación; y el 10% la de juicio oral y público<sup>38</sup>.

Otra de las circunstancias preocupantes que mostró este estudio fue la desarticulación entre las diferentes unidades al interior de la propia Fiscalía. Con la entrada de la ley 975 de 2005 se creó la unidad de justicia y paz, exhumaciones y antiterrorismo. Así las cosas, muchos de los casos que estaban en la competencia de la Unidad antisequestro, fueron trasladados a estas unidades o fueron reasignados a las fiscalías regionales, de tal modo que aquellas víctimas que quisieron saber del estado de sus procesos no fueron notificadas ni cuando ni porqué se habían reasignado los casos; algunos tuvieron que reiniciar el proceso desde las etapas iniciales de investigación.

Con el colapso en la gestión de la justicia ordinaria, era de esperarse que el sistema de justicia que se implementó con la ley 975 de justicia y paz, tuviera los mismos o mayores problemas en la imputación de los delitos y en el adecuado restablecimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esta ley, antes que ayudar a descongestionar y agilizar casos de secuestro, dificultó la gestión de la justicia ordinaria, confundió mucho más a las víctimas y las llenó de falsas expectativas; centenares de ellas (por ser de secuestros perpetrados por la delincuencia común o por las FARC), quedaron excluidas conforme a los alcances y otorgamientos de la misma.

El panorama en la actualidad no es muy distinto. Con el cambio de gobierno y la promulgación de la ley 1448 de 2011, se ampliaron los beneficios de “restitución, reparación y garantías de no repetición” a todas las víctimas del conflicto armado sin distinción de perpetrador; los procesos judiciales continúan en justicia ordinaria y justicia y paz; ambos sistemas desdibujados y permeados por acontecimientos como el de la reforma a la justicia en 2012.

#### **4. Dinámicas regionales**

La Política contra el secuestro ha sido una política centralizada. Este centralismo se explica por que la conceptualización que se tiene del fenómeno es dada por la lógica ligada al conflicto y se desconocen, o mejor, no se toman en cuenta aquellas dinámicas regionales que no se encuentran vinculadas de manera directa a este. Y es que la movilidad de asociación de los actores delincuenciales en lo local, no necesariamente se encuentra determinada por postulados ideológicos o políticos como generalmente se interpreta en el escenario nacional, en la capital. Las dinámicas regionales son cambiantes y pueden fluctuar de manera significativa con factores geográficos y de medio ambiente; presencia, ausencia y gestión de las autoridades civiles; actuación de la fuerza pública; fuente de ingresos y capital social; economía legal o ilegal; percepción y tradición de economías ilegales; clientelismo, corrupción, etc.

Esta política es centralizada frente al manejo de la información. Desde la ley 282, Fondelibertad es el organismo encargado de recopilar, ingresar y consolidar las noticias criminales o eventos denunciados ante los GAULA en las regiones y convertirlas en un número; y si bien esta estrategia ha ayudado a unificar los registros y las variables de los sistemas de información, no siempre la realidad regional corresponde a la que se oficializa a nivel central. Las víctimas no siempre denuncian el secuestro ante los GAULA; en municipios apartados de las capitales departamento, suelen recurrir a la personería, la defensoría, etc; no siempre las entidades dialogan entre sí y no siempre las víctimas, por temor a las represalias acuden a las entidades destinadas.

---

<sup>38</sup> Se realizaron 50 entrevistas en profundidad a 50 casos asesorados por el área jurídica de País Libre ( 2009).

La centralidad de la información desconoce lo que conocen otras autoridades u organismos del territorio y la información que estos mismos generan, las formas de soluciones alternas y la especificidad de los grupos vulnerables en su contexto territorial. Consecuencia esto de la desarticulación de la política nacional con la regional. Los gobiernos locales y las autoridades civiles, bien podrían servir de interlocutores que retroalimentan las políticas públicas y la cadena de la política criminal, sin embargo son vistos mas como reproductores, que actores clave que pueden transformarla y robustecerla, de acuerdo con los entornos particulares de cada región.

Con la política de seguridad democrática, el secuestro dejó de considerarse un problema particular de *seguridad ciudadana* que deba ser responsabilidad de las autoridades locales y se incorporó como acción terrorista los grupos armados al margen de la ley. Entre 2002 y 2010, la responsabilidad en la reducción del secuestro depende de los Ministerios de Defensa, Del Interior y Justicia, del DAS y la Fiscalía General de la Nación. Las decisiones sobre la materia debieron aprobarse por el Presidente, su formulación debió quedar documentada ante el Consejo de Seguridad Nacional, y el Consejo Nacional de la Lucha contra el Secuestro, CONASE, que preside el Ministerio de Defensa, organiza, coordina, asigna tareas y hace seguimiento de los resultados.<sup>39</sup> En esta medida, las autoridades locales fueron excluidas de la definición y ejecución de estrategias para el control de este delito en su territorio. Al no ser el secuestro un problema de seguridad ciudadana, no se definen políticas para su control desde los planes de seguridad local.

Otro aspecto por resaltar es el de la investigación y judicialización de los casos a nivel regional. Si bien las instituciones que participan en la ejecución de procesos de la cadena de la política criminal contra el secuestro tienen un cubrimiento nacional, las jurisdicciones institucionales no siempre resultan coincidentes dadas las diferencias de la lógica institucional que cada una aplica. De hecho, regiones donde la presencia institucional no es tan fuerte, son las defensorías y las personerías las encargadas de realizar la recepción de la denuncia, su ampliación, atención, diligencias de exhumación, etc; y no siempre es correspondiente ni válida como proceso de investigación judicial; así las cosas, los procesos de investigación preliminar en algunas regiones del país, se pueden demorar mas de lo previsto, de acuerdo con las jurisdicciones institucionales que estén presentes en la zona; como bien se sabe, algunas regiones gozan de sobre - institucionalidad, mientras que otras urgen de la presencia de varias instituciones del Estado.

Por último vale destacar que la atención a las víctimas está dada de manera insuficiente y diluida en lo regional, no sólo por la falta de capacitación de los funcionarios de las entidades del Estado, sino porque no ha habido direccionamientos ni definiciones de competencias institucionales sobre los alcances y limitaciones de los procesos que van en esta dirección.

## **5. Atención a víctimas**

De acuerdo con Naciones Unidas, la atención a las víctimas debería ser uno de los temas prioritarios de las políticas que deben implementar los Estados, ya que las repercusiones que ocasiona este delito otras privaciones ilegales a la libertad merecen el tratamiento integral especializado requerido.

Efectivamente y como plantea País Libre (2007), el secuestro es un hecho violento altamente traumático, que amenaza la integridad física del individuo y genera una respuesta emocional de temor, miedo, desesperanza y horror; la amenaza constante a la vida, la posibilidad de ser expuesto a

---

<sup>39</sup> Ibid.

tortura, violencia física o verbal, la carencia de recursos mínimos de higiene personal, la privación del movimiento, hacen de ésta una experiencia compleja y gravemente destructiva.

Y es que la condición de ser “objeto” de transacción política o económica, genera daños que pueden durar de por vida en quienes lo viven. El sometimiento es una realidad constante durante el tiempo que dura el cautiverio y obliga a unos y otros, a movilizar todos los recursos existentes para sobrevivir física y psicológicamente (en el caso del secuestrado) y “pasar la prueba de resistencia” por parte de la familia. El secuestrado en condiciones de sumisión, se ve enfrentado a sobrevivir y debe manejar complejas circunstancias y condiciones que varían en función del autor: La capacidad logística y organizativa, la estructura jerárquica y la trayectoria en este tipo de práctica, sus motivaciones y justificaciones, entre otras. La interacción que establece secuestrador y secuestrado es un elemento clave en la supervivencia. El cautivo depende para su manutención y conducción de la relación que establece con los captores; los captores son figuras poderosas que ocasionan agresión y manutención al mismo tiempo (Gómez O., 2007).

Unido a las dificultades legales, laborales y de tensión emocional, el secuestro, principalmente el extorsivo, acarrea para familias y empresas serias dificultades a nivel económico. Los préstamos a entidades bancarias, u otras formas irregulares de préstamo para el pago del rescate, el cubrimiento de las deudas y los compromisos, los gastos en los que en ocasiones se incurre a través de intermediarios o negociadores, el riesgo de fraude en el momento del pago, el doble pago del rescate, la fragilidad de la situación laboral y patrimonial del secuestrado, hacen que el aspecto económico sea uno de los núcleos de mayores complicaciones y daños materiales.

La impotencia vivida por los familiares de los secuestros extorsivos “políticos”, debilita en mayor medida las estructuras físicas y emocionales de las familias. Frente al secuestro extorsivo económico, donde existe la ilusión de control y resolución del mismo, a través del pago de un rescate y un proceso de negociación anónimo y oculto, en este tipo de secuestro, el proceso de resolución es más incierto aún y depende de otros ajenos al entorno familiar, Alcaldes, congresistas, estamentos internacionales, todos aquellos que de una u otra manera, (entienden las familias) puedan cambiar el equilibrio en las pretensiones de los victimarios y la postura del gobierno y las instituciones del estado.

Independientemente de la tipología, el secuestro vulnera los derechos fundamentales de la familia de la víctima, creando una situación de asimetría legal frente a sus responsabilidades y obligaciones civiles, patrimoniales, laborales, de educación, vivienda, etc; esta situación llevó a que se promulgara la ley 986 de 2005, la cual otorga beneficios a los secuestrados y sus familias como se comentó en el apartado legislativo. Con todo que esta legislación ayuda a amortiguar los impactos del secuestro en materia civil y patrimonial especialmente, siguen siendo insuficientes las políticas y las normativas en este tema, sobre todo por que no apuntan a resarcir la magnitud de los daños causados.

En la actualidad existe una mayor oferta institucional para la atención integral a las víctimas que cuando se promulgó la ley 282 de 1996; en el marco de la ley de justicia y paz, que resalta los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, ha habido una mayor cualificación de los funcionarios públicos de entidades como la defensoría del pueblo, la fiscalía, la contraloría, en prestar ayuda a las víctimas de violaciones a los derechos humanos; a nivel municipal programas de atención a víctimas de delitos como los CAVIDS, han abierto las posibilidades de que las víctimas de secuestro puedan ser atendidas de acuerdo a la oferta pública; otras instituciones de carácter privado como la Fundación País libre brinda atención integral de corto mediano y largo plazo a las víctimas de este delito, a través del Modelo de Atención Integral. Sin embargo y a pesar de esta ampliación en la oferta de servicios, no existe aún un modelo o lineamientos de intervención de cobertura nacional que guíen esta

importante práctica. Con la entrada de la ley 1448 de 2011, en la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, se espera que esta grave falencia sea suplida en lo que a temas de recuperación, rehabilitación y reparación integral a las víctimas de este delito se refiere. Como dice el dicho, amanecerá y veremos.

## 2.6 Fortalezas y debilidades

ASPECTOS CENTRALES DE LAS POLÍTICAS	FORTALEZAS	DEBILIDADES
MARCO LEGISLATIVO	<p>El secuestro es un delito de preocupación mundial. En los últimos años ha habido una creciente preocupación por incluir este delito en las agendas legislativas de los estados.</p> <p>El análisis comparativo muestra un cuerpo legislativo sólido en Colombia y México. Por la gravedad e historial de este delito, ambos países poseen normativas más explícitas y robustas. Ambos países incluyen derechos de las víctimas.</p> <p>La extensa tradición legislativa colombiana señala la gravedad del secuestro, teniendo en cuenta los marcos internacionales.</p>	<p>El desarrollo de la legislación colombiana de lucha contra este delito ha estado enmarcado en las políticas de seguridad nacional y estados de excepción. Focalizada de manera recurrente en el aumento de penas.</p> <p>Las tipologías penales (simple y extorsivo) no dan cuenta ni reflejan un sin número de circunstancias punitivas de privación ilegal a la libertad, semejantes a estas definiciones.</p> <p>El secuestro simple ha tenido menor preponderancia en lo legislativo y en toda la cadena de la política criminal; entre 2002 y 2010, la concentración de los esfuerzos institucionales estuvo dirigida en disminuir el número de secuestros extorsivos, sin tener en cuenta esta tipología.</p>
DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES	<p>A pesar de los aciertos y desaciertos en la década de los 70 y 80, se logró consolidar en Colombia un dispositivo institucional para combatir este delito (Ley 282 de 1996).</p> <p>El fortalecimiento y reestructuración de las fuerzas de seguridad del Estado dio como resultado una significativa disminución del secuestro extorsivo.</p>	<p>El modelo de la ley 282 de acción interinstitucional unificada, aunque exitosa en términos de dispositivo institucional, debe evaluarse. El énfasis en lo operativo, más que en lo judicial ha debilitado toda la cadena de política criminal.</p> <p>En la actualidad el dispositivo institucional se encuentra desdibujado porque el secuestro ha perdido importancia en el escenario político. Los problemas de transparencia pusieron en entredicho a Fondelibertad y todo el dispositivo policivo militar de lucha contra el secuestro.</p>
SISTEMAS DE INFORMACIÓN		<p>El sistema de información ha presentado serios inconvenientes que prevalecen hasta el día de hoy. Aspectos como la falta de unificación en los registros; la falta de periodicidad de los informes; la lógica misma con que están contruidos los sistemas, reduce estos a un número y no a estadísticas de correlación, tendencias, etc. La ausencia de cultura en el registro impide análisis de mayor envergadura.</p> <p>Los sistemas de información no contribuyen a dimensionar el fenómeno y por tanto se dificulta elaborar estrategias preventivas acordes con las transformaciones delictivas y en contextos o escenarios particulares.</p>
PREVENCIÓN	<p>La cualificación y aumento de la presencia de la fuerza pública en algunas regiones del país debilitó modalidades de secuestro como los secuestros casuales o “pescas milagrosas” (prevención situacional).</p>	<p>La prevención social ha tenido poca cabida en el escenario de prevención del secuestro.</p> <p>La política criminal para la prevención responde a lógicas distintas de la propia dinámica delictiva; generalmente se ha articulado con el orden público y</p>



	La cualificación de la fuerza pública en aspectos como inteligencia y comunicaciones ha debilitado a las estructuras delictivas en toda la logística necesaria para llevar a cabo este delito. (prevención situacional).	del conflicto armado, dejando de lado otras estructuras delincuenciales.  Resultado: una política reactiva que no está en capacidad de generar estrategias preventivas que se anticipen a la transformación del delito y sus autores.
INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN		Dificultades en gestión de la justicia, como son: ausencia de indicadores de eficiencia, fallas en la capacitación de funcionarios, ausencia de mecanismos que permitan la participación activa de las víctimas, ausencia de cultura de registro en la información.  Fallas en la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, ausencia de tecnología para las nuevas metodologías criminalísticas y forenses, insuficiencia del personal de investigación judicial, rotación permanente de los fiscales y de los casos en las distintas unidades, etc.  Dificultades en el acceso a la justicia por parte de las víctimas, generando revictimización institucional y mayor impunidad.
DINÁMICAS REGIONALES	Las autoridades regionales tienen el conocimiento de entornos delictivos y dinámicas sociales.  Son implementadores de políticas de seguridad ciudadana, que deben permearse con las de derechos humanos, convivencia, etc.  Las autoridades civiles regionales poseen el acercamiento con las víctimas.	Ligada a la lógica de la seguridad nacional y del conflicto armado, la política contra el secuestro es centralista. Los entes regionales no participan de manera activa en la construcción de estas políticas nacionales.  La información que brindan autoridades locales, civiles especialmente, no se conectan con la información de los entes encargados del secuestro.  En el análisis de la información regional, no se contemplan variables del entorno local que pueden ayudar a predecir la transformación del fenómeno. (ej; comportamiento de las BACRIM).
ATENCIÓN A VÍCTIMAS	Se han implementado medidas para proteger los derechos de las víctimas en cuanto a lo civil y patrimonial, especialmente.  Existe una mayor oferta institucional de servicios de atención y acompañamiento a las víctimas a partir de la ley de justicia y paz (2005).  Con la entrada de la ley 1448 de 2011, se espera que las falencias en atención sean suplidas en lo que a temas de recuperación, rehabilitación y reparación integral a las víctimas de este delito se refiere.	Las políticas y las normativas en este tema siguen siendo insuficientes sobre todo porque no apuntan a resarcir la magnitud de los daños causados.  La falta de acceso a la justicia por parte de las víctimas sigue siendo una constante en Colombia y no solamente con el secuestro.  Los programas existentes de atención a víctimas carecen de cobertura regional, salvo contadas excepciones originadas por entes locales; no hay claridad sobre competencias y mandatos institucionales al respecto de las directivas a nivel nacional.

### Parte III. Consideraciones finales

#### 3.1 Contexto actual:

- **El secuestro después de la seguridad democrática.**

El documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática* establece que, "La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad" (Ministerio de Defensa, 2003: 12). No obstante, la aplicación del Plan de Desarrollo del gobierno Uribe si se concentró en fortalecer el componente de la Fuerza Pública por encima de la lucha contra la impunidad<sup>40</sup>, extendiéndose así esta prioridad a las estrategias implementadas en contra del secuestro.

A pesar de estos significativos logros<sup>41</sup> y de acuerdo con las cifras oficiales, a partir de 2008 se observó una reactivación del secuestro en Colombia; entre 2009 y 2012 los secuestros aumentaron un 43%, al pasar de 213 casos, a 305 en 2011 y 2012. Según la Fundación País Libre (2013b: 7-8) entre los años 2003 y 2012 y los datos de la Dirección operativa para la Defensa de la Libertad Personal, el principal autor de secuestros en Colombia fue la delincuencia común (DELCO) con un total de 2380 casos (35%), le siguieron las Farc con un total de 1700 plagiados durante los últimos diez años; los que no se ha logrado establecer la autoría de los delitos con 1364 casos, El ELN con 794, las AUC (antes de su desmovilización) con 347 secuestros, los secuestros realizados por familiares de las propias víctimas con 158 casos, las Bacrim con 86, el EPL con 27 secuestros, ERG con 21 y el ERP con 4. Igualmente, durante 2012 la Delincuencia Común fue responsable del 85% de los plagios en Colombia y fue el único que mostró incremento en comparación con el año anterior.

La disminución del delito entre 2000 y 2008 ha ocasionado que las estrategias para reducir el incremento actual sean las mismas debido a su efectividad en el pasado reciente. La nueva política para la defensa de la libertad personal, aunque propone una mirada, más integral y con énfasis en lo judicial, no ha logrado implementarse de manera sustancial; los cambios estructurales como la terminación de la Dirección Operativa, dejan mucho que pensar.

Esta política adoptada por el Conase se enmarca en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y el Plan de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos". Consciente de que el secuestro y otros atentados contra la libertad se siguen presentando de modo regular y la dinámica misma del delito se está adaptando con facilidad a las acciones de la Fuerza Pública; esta política ha querido promover el trabajo interinstitucional entre la DIJIN, la Fiscalía General de la Nación, el trabajo de organizaciones no gubernamentales como País Libre, la PONAL y la Dirección de Políticas de

---

<sup>40</sup> Evidencia de ello son las cifras de judicialización del proceso de Justicia y Paz.

<sup>41</sup> Los logros de la seguridad democrática se pueden resumir en términos generales al debilitamiento cuantitativo de las FARC de 18.000 hombres en el 2002 a 6.000 efectivos en el 2007, lo que representa una reducción del 67%. *Los ingresos de las FARC han caído en un 60% porque han perdido el control de muchas zonas antes coccaleras, y por los cambios en el mercado internacional de las drogas en detrimento de las mafias colombianas. El secuestro extorsivo, segundo renglón de ingresos de las FARC, cayó en un 90%, al pasar de 719 casos en el 2002 a tan solo 72 en el año 2008. La capacidad operativa del ELN se redujo en un 77% entre el 2002 y el 2008. Mezclando los grupos paramilitares y las "Bandas criminales" (BACRIM), en el año 2002 estos hacían presencia en 711 municipios, hoy lo hacen tan solo en 152, es decir, hubo una reducción de 79% en el control territorial de estos grupos (Munevar, 2010)*

Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional, para luchar contra este flagelo (Ministerio De Defensa De Colombia, 2011)<sup>42</sup>.

En este sentido, la participación de la sociedad civil con sus organizaciones, cumplen un papel fundamental al establecerse como interlocutores del actual gobierno, proponer, observar y retroalimentar los procesos que se están adelantando en el gobierno actual y materializar los programas y acciones de las políticas públicas, donde se encuentra inmerso el secuestro con sus múltiples complejidades.

### **3.2 Sugerencias y prospectiva**

#### ***Secuestro por parte de grupos irregulares y negociaciones de paz:***

En lo corrido del 2013, se han cometido más de 16 secuestros en el marco del conflicto armado en Colombia, ocho de ellos atribuidos al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los otros ocho a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Estos atentados contra la libertad han respondido a dos motivos fundamentales: el primero de ellos de naturaleza económica, en el que el sector minero-energético del país sigue siendo el principal afectado al tiempo en que se registra auge en la exploración y explotación de este sector impulsada por la inversión extranjera. Este sector, como se evidenció en las décadas anteriormente analizadas, ha sido históricamente afectado por el delito del secuestro al haber sido altamente rentable en el cobro de recompensas extorsivas.

El segundo de ellos corresponde a la actual coyuntura política de Colombia y los diálogos de paz que se están llevando a cabo, en los que las guerrillas necesitan demostrar su posición beligerante frente al gobierno. Por un lado, el ELN a través de los secuestros cometidos en el Sur de Bolívar y en la región del Catatumbo en Norte de Santander, demuestra una vez más su presencia histórica en estas zonas, así como el primer incidente nombrado evidencia la tendencia de este grupo a utilizar el secuestro extorsivo contra la industria minero-energética del país. Igualmente, estos secuestros han sido interpretados como una forma en la que este grupo armado apremia al gobierno para que se les incluya en el proceso de paz que se lleva actualmente con las FARC. No obstante, el secuestro de los ciudadanos alemanes es considerado una estrategia de presión para lograr réditos internacionales y/o iniciar diálogos de paz, la cual no parece haber rendido fruto, a diferencia de lo que sucedió en la década de 1990 con este mismo grupo.

Por otro lado, a las FARC se les ha atribuido el secuestro de tres ingenieros en el Cauca, dos contratistas en Putumayo, 2 policías en el Valle del Cauca y 1 soldado en Nariño. El secuestro de los tres integrantes de la Fuerza Pública, quienes fueron llamados “prisioneros de guerra”, representó una amenaza para el proceso de paz que comenzó en octubre de 2012 y pudo haber representado un intento de presión al gobierno por parte de las FARC para declarar el cese al fuego bilateral<sup>43</sup>. No obstante en estos momentos de la negociación, la estrategia del secuestro en Colombia parece

---

<sup>42</sup> La Política establece seis pilares fundamentales a saber: 1. Mejora sustancial de la inteligencia, 2. Fortalecimiento de mando y control, 3. Aumento en la coordinación e integración, 4. Protección estratégica de la población, 5. Aplicación estratégica de la fuerza y 6. Respeto a los Derechos Humanos y el DIH. Como se puede observar, el énfasis de la política es de nuevo el fortalecimiento operativo y de reacción, no obstante, ésta contempla un eje de prevención enfocada a la ciudadanía, pero su formulación y aplicación no varía de lo que se ha hecho hasta ahora en la materia en términos de política pública. De otro lado, esta política intenta incentivar la denuncia de la ciudadanía tal como sus predecesoras, al ser este elemento de crucial importancia para el registro de información, la investigación y la judicialización de casos (Ministerio De Defensa De Colombia, 2011).

<sup>43</sup> Desde que empezaron las conversaciones en La Habana han muerto cerca de 400 miembros de las FARC a manos de las fuerzas armadas, muchos de ellos en bombardeos aéreos y más de 2.000 han sido capturados. Partes oficiales anunciando la muerte de 14, 20 y hasta 35 guerrilleros en un solo ataque signaron el año pasado

generar más repudio público que efectividad en términos de presión política, aumentando la incredulidad de la opinión pública en torno a las negociaciones. Si los secuestros de militares y policías por parte de las FARC continúan en 2013, este hecho podría ser interpretado como una estrategia para presionar la salida de las cárceles de sus combatientes, en lo que la guerrilla históricamente ha llamado el “intercambio humanitario”. Por el contrario, si se quiere continuar con las negociaciones en medio del conflicto, debería cesar la práctica del secuestro así como disminuir la escalada de violencia, de modo que desde la opinión pública, se cree una atmósfera de confianza y un ambiente menos desfavorable para llegar a acuerdos.

Pero aquí parece que la historia puede repetirse. El énfasis de los diálogos y el secuestro como mecanismo de presión, puede desdibujarlo en sus diversas facetas, modalidades, escenarios, actores y transformaciones; por esta razón es importante enfatizar en que si bien, son necesarios los diálogos con los actores armados, no se puede descuidar la implementación de la nueva política para la Defensa de la libertad personal, evaluarla y extraer aprendizajes importantes; todo parece indicar que vamos a repetir la historia: Las coyunturas, amargas por demás, relegan a un segundo plano el entendimiento y el abordaje del secuestro desde una perspectiva reflexiva, proactiva e integral; relega el sufrimiento de numerosas víctimas, que ajenas al conflicto armado y los “diálogos”, merecen ser visibles y se reconozcan sus derechos.

#### **Recomendaciones generales relativas a la cadena de valor:**

La cadena de valor de la política criminal falla desde su inicio. Por esta razón es importante en la aplicación de nuevas políticas contra el secuestro en Colombia, el mejoramiento sustancial de los niveles de detección del fenómeno; el estudio y análisis de la dinámica del mismo; y el involucramiento de las autoridades regionales y la sociedad civil.

Es necesario el fortalecimiento de todo el sistema de justicia, su recurso, su gestión administrativa, sus indicadores, su mística y valores. Pero tal vez lo más importante para comenzar, es evaluar el dispositivo actual de lucha contra el secuestro (normatividad, estructura, alcances, limitaciones) y tomar las decisiones acordes con componentes que conforman la política actual y el espíritu que la anima; sólo en la medida en que se reconozcan los aciertos, desaciertos y aprendizajes, se puede avanzar sin caer en “Mas de lo mismo”. Pero la historia del secuestro, parece que se repite...

## BIBLIOGRAFÍA:

BEJARANO, et al. (1997) *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. FONADE y Universidad Externado de Colombia: Bogotá.

DUZÁN, María Jimena (1992) *Crónicas que matan*. Tercer mundo editores: Bogotá.

FONDELIBERTAD (2009) *Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia. Análisis, casos y cifras*. Informe Oficial. Ministerio de Defensa Nacional: Bogotá.

FUNDACIÓN PAÍS LIBRE (2010) *Brechas y propuestas de las políticas públicas contra el secuestro*. Fundación País Libre: Bogotá.

FUNDACIÓN PAÍS LIBRE (2010a) *Sistemas de información y pensamiento institucional. Documento de recomendación a la política pública contra el secuestro en Colombia*. Fundación País Libre: Bogotá.

FUNDACIÓN PAÍS LIBRE (2013b) *Indicadores de secuestro en Colombia 2012. Generalidades del secuestro en Colombia 2003 - 2012. Análisis comparativo 2011 - 2012*. En línea: [http://www.paislibre.org/site/images/indicadores\\_de\\_secuestro\\_2012.pdf](http://www.paislibre.org/site/images/indicadores_de_secuestro_2012.pdf) Recuperado: 20.02.2013.

FUNDACIÓN PAÍS LIBRE *Acompañamiento a víctimas de secuestro en el sistema penal acusatorio*. 2009. USAID. Bogotá.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS LATINOAMERICANOS Y LA OFICINA EN LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE COLOMBIA (2010) *Rompiendo el silencio. En la búsqueda de los desaparecidos de Colombia*. En línea: <http://www.usofficeoncolombia.org/docs/breaking-the-silence/rompiendo-el-silencio.pdf> Recuperado: 02.02.13

GÓMEZ, Jorge, HERRERA, José y PINILLA, Nilson (s.f.) *Informe Final: Comisión de la verdad sobre los hechos del palacio de justicia*. En línea: [http://editorial.urosario.edu.co/userfiles/file/Informe\\_comision\\_web.pdf](http://editorial.urosario.edu.co/userfiles/file/Informe_comision_web.pdf)

Gómez O. (2007) *Cicatrices del secuestro*. Ediciones B. Bogotá.

Gómez O (2007) *Atención a víctimas*. Revista Gaceta. Publicación de la Cámara de Comercio de Bogotá y Fundación País Libre. Bogotá.

KRAUTHASEN, Ciro y SARMIENTO, Luis Fernando (1991) *Cocaína & Co*. Ed. Tercer Mundo: Bogotá.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, junio de 2003: [http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf).

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA (2011) *Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal: 2011-2014*. Tomado en línea: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica-libpersonal.pdf> recuperado: 10.05.12

MUNEVAR, Santiago (2010) *Un balance de la Política de Seguridad Democrática en Colombia*. Observatorio Político de América Latina y el Caribe. Sécurité intérieure. En línea: [http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212) Recuperado:20.02.13

MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA (2011) *Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal: 2011-2014*. Tomado en línea: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica-libpersonal.pdf> recuperado: 10.05.12

MEDINA Carlos (1996). *ELN: una historia contada a dos voces*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores

MUNEVAR, Santiago (2010) Un balance de la Política de Seguridad Democrática en Colombia. Observatorio Político de América Latina y el Caribe. Sécurité intérieure. En línea: [http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212) Recuperado:20.02.13

PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL (2000) *El secuestro en Colombia*. Presidencia de la República: Bogotá.

PEÑATE, Andrés (1998) *El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado*. En: PAZ PÚBLICA, Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia, Universidad de Los Andes, Documento de Trabajo N° 15. CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO, FACULTAD DE ECONOMIA

PULIDO, Carlos (1988) *El secuestro: aspectos históricos, jurídicos, criminológicos, estadísticos y de política judicial*. Plazas y Janes. Editores Colombia Ltda.; Bogotá.

RESTREPO, Elvira María y MARTÍNEZ, Mariana (2004) *Impunidad penal: mitos y realidades*. UNP No.64, Periódico de la Universidad Nacional de Colombia. En línea: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/64/o8.htm> Recuperado: 12.02.13

RUBIO, Mauricio (2003) *Del rapto a la pesca milagrosa: una breve historia del secuestro en Colombia*. DOCUMENTO CEDE 2003-36, ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica), DICIEMBRE DE 2003.

RUBIO Mauricio, (2004) *Kidnapping and armed conflict in Colombia*. Paper presented at the PRIO Workshop on "techniques of violence in civil war", Oslo – August 2004

STRONG, Simon (1995). *Whitewash. Pablo Escobar and the Cocaine Wars*. Pan Books: London

VILLAMIZAR, Darío. (1995). *Aquel 19*. Planeta: Bogotá

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1999) *impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. Observatorio Presidencial de Derechos Humanos y DIH: Bogotá.