



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**UN ANÁLISIS SOCIOHISTÓRICO Y JURÍDICO DEL
FENÓMENO DEL TERRORISMO EN MÉXICO E ISRAEL**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
GERMÁN GÓMEZ HERNÁNDEZ**

**ASESOR:
DR. EDUARDO LUIS FEHER TRENSCHINER**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA
SEMSOC/ 015/2022

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El C. GÓMEZ HERNÁNDEZ GERMÁN, con número de cuenta 308042195, elaboró en este Seminario bajo la dirección del DR. EDUARDO LUIS FEHER TRENSCHINER, el trabajo de investigación intitulado: **“UN ANÁLISIS SOCIOHISTÓRICO Y JURÍDICO DEL FENÓMENO DEL TERRORISMO EN MÉXICO E ISRAEL”**. La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con fundamento en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación y autorizo la presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados naturalmente a partir de que se le entregue el presente oficio, en el entendido de que al transcurrir el plazo caducará la autorización, que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la suspensión del trámite para la celebración del examen sea por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

Sin otro asunto, le reitero mi reconocimiento.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 25 de mayo de 2022.



DRA. ELSSIE NÚÑEZ CARPIZO

Directora
DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA
CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO

Los actos terroristas solo tendrán un significado político y encontrarán un eco de simpatía en amplios círculos sociales hasta que el absolutismo decida tomar el camino de las concesiones.

Rosa Luxemburg

Dedicatorias

A la memoria de mi mamá Amelia Hernández Rodríguez, de mi papá Germán Gómez Sugeto y de mi tía Graciela Gómez Sugeto. El hilito de sangre que amarraba sus almas a su corazón, como lo imaginaba Juan Rulfo, cayó de sus bocas cuando menos me lo esperaba, pero siguen en mis pensamientos día a día.

A mi hermana Mayra Belén Gómez Hernández y a mi hermano René Iván Gómez Hernández, junto con sus *bebos*. Su apoyo y cariño de siempre me es primordial.

A Gisel Velázquez Morales, Mario Domínguez Muñoz, Alejandra Medina Mora Fernández, Carlos Maldonado Hernández, Clara Martínez Sanabria, Isaac Guzmán Chavarría, Édgar Morales Miranda y Bolívar Avilés Zepeda. Invaluable verdaderamente todo lo que como amigos hemos compartido, lo que compartimos y lo que compartiremos.

Agradecimientos

Al Dr. Eduardo Luis Feher Trenchiner por permitirme la oportunidad de realizar este trabajo bajo su afable asesoría y por el enorme respaldo que me brindó en todo el camino desde la propuesta sobre el tema hasta su presentación.

Al Seminario de Sociología General y Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM, bajo dirección de la Dra. Elsie Núñez Carpizo, por su amable atención brindada en todo momento respecto a este trabajo.

A May Samra Cohen por su atento apoyo, fundamental para que este trabajo saliera a flote y sin el que yo no hubiera podido tener los conocimientos sobre Israel-Palestina que hoy tengo.

A la Facultad de Derecho y a la UNAM por todo el conocimiento que he aprendido en sus aulas y lo que he vivido en sus instalaciones.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. EL TERRORISMO	3
1.1 Etimología y origen de la concepción moderna del terrorismo	3
1.2 Definición académica del terrorismo.....	5
1.3 Aproximación a la noción de terrorismo	8
1.4 Diferencia del terrorismo con otros métodos de uso de violencia y fuerza	10
1.5 Las causas del terrorismo y sus sujetos	13
1.6 El terrorismo de Estado y el fenómeno del lobo solitario	15
1.7 Esfuerzos por la definición jurídica del terrorismo.....	16
CAPÍTULO 2. BREVE DESARROLLO HISTÓRICO DEL TERRORISMO	20
2.1 La primera ola del terrorismo	21
2.2 La segunda ola del terrorismo.....	23
2.3 La tercera ola del terrorismo.....	25
2.4 La cuarta ola del terrorismo	27
CAPÍTULO 3. EL TERRORISMO EN MÉXICO.....	30
3.1 Antecedentes	31
3.1.1 Los Delitos de Disolución Social.....	32
3.1.2 Reforma de 1951 al Código Penal.....	35
3.1.3 Reforma de 1968 al Código Penal.....	38
3.2 Reforma de 1970 al Código Penal	42
3.2.1 Iniciativa para tipificar el delito de Terrorismo en el Código Penal.....	45
3.2.2 Informe sobre las audiencias para reformar el Código Penal	48
3.3 Ley de Amnistía de 1978.....	57
3.4 Reforma de 2007 al Código Penal: el impacto del 11-S.....	60
3.5 Reforma de 2014 al Código Penal: el tipo penal actual	81
3.6 Reforma de 2016 al Código Penal	102
CAPÍTULO 4. EL TERRORISMO EN EL ESTADO DE ISRAEL	109
4.1 Breves antecedentes del Estado de Israel	109
4.2 El sistema jurídico del Estado de Israel.....	116
4.3 Proceso legislativo en el Estado de Israel	120
4.4 Estructura judicial del Estado de Israel.....	123
4.5 El terrorismo en el Estado de Israel.....	126

4.5.1	Terminología israelí relativa al terrorismo	133
4.6	La legislación en el Estado de Israel sobre el terrorismo	136
4.6.1	Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948	137
4.6.2	Reforma de 1979 a la Ley Penal de 1977	141
4.6.3	Reforma de 1980 al Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948	143
4.6.4	Reformas de 2002 y 2005 al Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948	145
4.6.5	Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005	146
4.6.5.1	Definiciones fundamentales	146
4.6.5.2	Declaración de una organización como terrorista	149
4.6.6	Ley para el Combate del Terrorismo de 2016	152
4.6.6.1	Definiciones fundamentales	155
4.6.6.2	Declaración de una organización como terrorista	160
4.6.6.3	Delitos relativos al terrorismo	163
4.6.6.4	Detenciones administrativas de sospechosos	164
4.6.6.5	Incautación y decomiso de propiedad relativa al terrorismo	165
4.6.6.6	Ordenes de restricción de actividades	168
CONCLUSIONES		174
BIBLIOGRAFÍA		179
ANEXO		187
Leyes federales de México que mencionan expresamente el delito de Terrorismo		187
El delito de Terrorismo en los Códigos Penales de México		191
Delitos en la Ley para el Combate del Terrorismo de 2016 del Estado de Israel		201

INTRODUCCIÓN

Como sucede con algunos vocablos de carga política, la palabra terrorismo tiene un uso tan amplio pero está a la vez tan lleno de incertidumbre que se configura como un denso fenómeno con múltiples aristas.

Hechos tan devastadores y mediáticos como el 11 de septiembre de 2001, uno de los sucesos más impactantes a nivel internacional en la historia reciente, parecen avasallar con su magnitud todo cuestionamiento e intento de ahondar en una relativa práctica moderna que ha afectado zonas tan dispares como Sri Lanka y Alemania, a antiguas monarquías y a modernas repúblicas democráticas, a la razón y al sentimiento humano.

La complejidad aumenta no solo en el momento de conceptualizarlo en sus elementos básicos y naturaleza, sino también cuando se busca plasmarlo en la ley, donde un esencial principio jurídico en materia penal exige la rigurosidad verbal, con el objetivo de perseguirlo como un acto criminal, sancionar a los responsables y evitar su comisión en la sociedad.

¿Cómo fue que, en México, un país relativamente ajeno a la ocurrencia del fenómeno se llegó a incluirlo en su legislación? ¿Cómo fue su evolución sociohistórica y bajo qué causas? Estos son al menos 2 planteamientos a los que este trabajo busca acercarse, sobre los que se efectuará una comparativa con el marco legislativo de un país donde la noción del terrorismo tiene un impacto mucho mayor en todos los niveles.

En el primer capítulo se aborda el marco conceptual del terrorismo con el fin de intentar cerrar una brecha en cuanto a su definición y las cargas que el término mantiene encima, además de hacer una aproximación a sus características y a los intentos para alcanzar, desde el plano internacional, una definición en la ley.

Después se da un breve recuento histórico del terrorismo en el acontecer moderno de la humanidad, en el que se presenta el desarrollo y cambios generales que ha vivido la actividad con el paso del tiempo en diferentes latitudes, así como

sus causas sociohistóricas. Como punto de partida se toma el siglo XIX en el contexto mundial.

Se otorga un enfoque especial a la evolución histórica del delito de Terrorismo en México desde su surgimiento en el discurso público en la década de los años 60 hasta nuestros días, para con ello dilucidar cómo ha sido observado y enmarcado en la ley en nuestro país a lo largo del último medio siglo.

Finalmente, se realiza un enfoque en la evolución sociohistórica que el delito de terrorismo ha tenido en el Estado de Israel, un país que ha lidiado con el fenómeno desde su establecimiento, para conocer los factores que han construido ahí su concepción así como las formas en que se ha buscado encuadrarle en la legislación.

De esta manera se ofrece la comparativa de una perspectiva jurídica sobre un mismo objeto desde 2 ámbitos distintos no solo en lo regional, sino en lo legal, social e histórico.

De esta forma se enmarca el planteamiento fundamental de que el terrorismo no es una mole uniforme y despiadada que pareciera extenderse a beneplácito a nivel mundial, al que una declaración de guerra bastaría para tratar de darle fin. Más bien, se tendría que hablar de un fenómeno que depende mucho del sujeto que lo define conforme a sus propias circunstancias materiales y temporales.

A la vez, en este trabajo se sostiene que el terrorismo es una actividad que podría evitarse, sin que este genere muerte y destrucción innecesarias, hasta el punto de que un gobierno tenga que recurrir como último recurso a marcos normativos punitivos o al recurso del uso de la violencia legítima del Estado para frenarlo.

CAPÍTULO 1. EL TERRORISMO

1.1 Etimología y origen de la concepción moderna del terrorismo

Terrorismo es un vocablo del que no existe todavía un consenso en general para delimitarlo y concretarlo¹, en el que los estudiosos del tema han desarrollado un debate continuo y amplio. De inicio, se puede observar la definición etimológica de la palabra, así como el origen de su uso en la historia moderna.

En cuanto a la noción literal de la palabra, el diccionario de la Real Academia Española establece 3 diferentes significados para terrorismo: la “dominación por el terror”; la “sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”; y la “actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos”.

Si se realiza un acercamiento un poco más a fondo a la palabra esta tiene como su raíz el terror, el cual es definido como un “miedo muy intenso”, y el significado de este último término es una “angustia por un riesgo o daño real o imaginario” o un “recelo o aprensión que alguien tiene de que le suceda algo contrario a lo que desea”.

La palabra terrorismo, con sus cargas lingüísticas modernas, tiene un origen relativamente reciente, con un punto de partida sociopolítico y con un tinte hasta cierto punto positivo dentro del contexto en el que se desarrolló² en un episodio de la historia moderna de Francia, “el terror”, un lapso de septiembre de 1793 a julio de 1794 cuando un grupo político emanado de la revolución de 1789 contra el régimen monárquico existente se adueñó del poder, y, con el fin de preservar su ideología particular, buscó eliminar a todo elemento que consideró en su contra y como una amenaza contra el nuevo *statu quo* surgido de este momento histórico.

¹ Olásolo Alonso, Héctor, Pérez Cepeda, Ana Isabel, Terrorismo internacional y conflicto armado, S.N.E, Tirant lo Blanch, España, 2008, p. 41

² Hoffman, Bruce, A mano alzada: historia del terrorismo, S.N.E., Espasa, España, 1999, p. 18

Maximilien Robespierre, líder revolucionario y uno de los artífices del “terror”, arguyó las motivaciones para impulsar esta estrategia ante la Convención Nacional el 5 de febrero de 1794 al expresar lo siguiente:

“Es necesario ahogar a los enemigos internos y externos de la República o perecer con ella. Así, en tal situación, la máxima principal de vuestra política deberá ser la de guiar al pueblo con la razón, y a los enemigos del pueblo con el terror. Si la fuerza del gobierno popular es, en tiempo de paz, la virtud, la fuerza del gobierno popular en tiempo de revolución es, al mismo tiempo, la virtud y el terror. La virtud, sin la cual el terror es cosa funesta; el terror, sin el cual la virtud es impotente. El terror no es otra cosa que la justicia expeditiva, severa inflexible: es, pues, una emanación de la virtud. Es mucho menos un principio contingente, que una consecuencia del principio general de la democracia aplicada a las necesidades más urgentes de la patria”³.

Años después, el filósofo irlandés Edmund Burke hizo en 1795 la primera acuñación moderna registrada en la lengua inglesa⁴ del término *terrorist* en su obra *Letters on a regicide peace*, una serie de cartas donde denunció y criticó “el terror” de la revolución francesa.

“Para asegurarlos, [los revolucionarios] tienen un gran cuerpo de irregulares, listos y armados. Miles de esos perros, llamados terroristas, a quienes han encerrado en prisión en su última revolución, como los satélites de la tiranía, son soltados sobre la población. [...] En esta situación, a pesar de su poder militar, reforzados con el poder indisciplinado de los terroristas, y el casi general desarme de Paris, habrá

³ Discurso “Sobre los principios de moral pública” de Maximilien Robespierre en <https://www.marxists.org/espanol/tematica/cienpol/robspierre/moralpolitica.htm>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁴ Martin Augustus, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues*, Cuarta edición, SAGE publications, Estados Unidos, 2013, p. 18. Traducción del autor.

seguramente antes de esto una insurrección en su contra, pero por una causa”⁵.

A partir de la caída del régimen de “el terror” y su consecuente relegación en la historia de Francia por los gobiernos posteriores a la revolución debido a la violencia suscitada y al rechazo a la ideología impulsada por Robespierre, el término se cristalizó con una concepción negativa, con implicaciones de abuso de poder y actividad criminal⁶.

En el año de 1798, en la quinta edición del *Dictionnaire de l'Académie Française*, se agregaron 2 nuevas entradas producto de la situación política vivida 4 años atrás: *terrorisme* y *terroriste*. Al primero se lo definió como “sistema, régimen del terror”; y al segundo como “agente o partisano del régimen del terror que tuvo lugar por el abuso de las medidas revolucionarias”⁷.

Fue décadas después de que el término fue registrado con estas acepciones relacionadas con la revolución francesa que este comenzó a configurarse con un nuevo acercamiento, si bien con la conservación de elementos importantes como el foco en lo político. Al menos desde 1866 fue usado de manera negativa desde el ámbito gubernamental en Irlanda y desde 1883 en el Imperio ruso⁸.

1.2 Definición académica del terrorismo

Más allá del ámbito de su significado literal y del origen histórico de su uso, el término ha adquirido con el paso del tiempo diferentes modos de apreciación y entendimiento en campos diversos, lo que complica una definición única. El académico holandés Alex P. Schmid estima que son un total de 4 áreas en las que el terrorismo es definido: desde el área académica, cuyo fin es obtener un término

⁵ Selected Works of Edmund Burke, Vol. 3 en <http://oll.libertyfund.org/titles/burke-select-works-of-edmund-burke-vol-3>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

⁶ Hoffman, Bruce, A mano alzada: historia del terrorismo, S.N.E., Espasa, España, 1999, p. 20. Traducción del autor.

⁷ Dictionnaire de l'Académie Française 5ème Edition, 1798 en: http://portail.atilf.fr/cgi-bin/getobject?p.16:40./var/artfla/dicos/ACAD_1798/IMAGE/, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

⁸ Schmid Alex, Terrorism - The Definitional Problem, Case Western Reserve Journal of International Law, Estados Unidos, 2004, Volumen 36, Número 2, p. 399.

para realizar investigación; desde el área del Estado, con leyes, sentencias y regulaciones a fin de prevenirlo y combatirlo; desde el debate público, que engloba primordialmente los modos en que los medios de comunicación masivos lo abordan en su interacción con la sociedad; y finalmente, desde los propios sujetos que ejecutan la actividad terrorista⁹.

En este capítulo se hará un acercamiento al término desde las concepciones existentes en el área de la academia. Una definición desde el segundo campo es abordada en el tercer y cuarto capítulo. El historiador Walter Laqueur, una figura conocida en el estudio del terrorismo, señala que si bien la definición última y definitiva sobre terrorismo no ha sido establecida y no lo será probablemente ni ahora ni en un futuro cercano, sí se puede realizar un estudio de los elementos y características que componen al fenómeno¹⁰.

A esta situación se tiene que enfatizar el estudio del contexto en dónde ocurre y quién lo usa, así como los factores históricos, sociales y económicos que tengan influencia sobre la conducta y acciones de la persona que lleva a cabo la actividad terrorista. Esto debido a que es una actividad que ha cambiado a lo largo del tiempo y depende del contexto en donde se desarrolla, aunque la búsqueda por su definición se ve ofuscada por diversas razones ligadas directamente al actuar de los sujetos y las motivaciones que los impulsan a ello.

Es de utilidad observar los resultados de un estudio realizado por los investigadores Schmid y Albert J. Jongman sobre la frecuencia en el uso de las palabras más utilizadas para definir al terrorismo en el año de 1988¹¹:

	Elemento	Frecuencia %
1	Violencia, Fuerza	83.5
2	Político	65

⁹ Weinberg, Leonard, Pedahzur Ami, Hirsch-Hoefler Sivan, "The challenges of conceptualizing terrorism", *Terrorism and Political Violence*, Routledge, Estados Unidos, Volumen 16, Número 4, 2007, p. 779. Traducción del autor.

¹⁰ Laqueur, Walter Ze'ev, Una historia del terrorismo, S.N.E., Paidós Ibérica, España, 2003, p. 35.

¹¹ Schmid, Alex, Jongman, Albert, et al., *Political Terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature*, S.N.E., Transaction Books, EUA, 1988, p. 5-6. Traducción del autor.

3	Miedo, énfasis en terror	51
4	Amenaza	47
5	(Psicopatológico) efectos y reacciones (anticipadas)	41.5
6	Víctima – diferenciación del objetivo	37.5
7	Acción intencional, planeada, sistemática y organizada	32
8	Método de combate, estrategia, táctica	30.5
9	Extranormalidad, romper reglas aceptadas, sin límites humanitarios	30
10	Coerción, extorsión, inducción y complicidad	28
11	Aspecto de publicidad	21.5
12	Arbitrariedad; impersonal, carácter aleatorio; indiscriminado	21
13	Civiles, no combatientes, neutrales, ajenos como víctimas	17.5
14	Intimidación	17
15	Énfasis en la inocencia de las víctimas	15.5
16	Grupo, movimiento u organización como perpetrador	14
17	Aspecto simbólico, demostración para otros	13.5
18	Hechos de violencia incalculables, impredecibles, inesperados	9
19	Clandestino, naturaleza encubierta	9
20	Repetición; carácter serial o de campaña de la violencia	7
21	Criminal	6
22	Demandas hechas a terceros	4

Como se puede apreciar, los componentes de las definiciones eran entonces tan vastos y usados por académicos, una agencia gubernamental, legislación u organizaciones de distinta índole que por ello el consenso deseado por el término no podía entonces, como ahora, establecerse de manera definitiva.

Se tienen presentes al menos 2 elementos de alta frecuencia que ofrece el estudio de Schmid y Jongman con los que se puede entrar en un acercamiento al terrorismo: la violencia y lo político. Schmid, conforme a sus resultados, estructuró

una definición que propuso de la siguiente manera y que consideramos guía para este trabajo:

“Terrorismo es un método de acción violenta repetida que inspira violencia, empleada por actores (semi) clandestinos individuales, grupales o estatales, para razones idiosincráticas, criminales o políticas, en el que —en contraste con el asesinato— los objetivos directos de la violencia no son los objetivos principales. Las víctimas humanas inmediatas de la violencia generalmente son elegidas de manera aleatoria (objetivos de oportunidad) o selectivamente (objetivos representativos o simbólicos) de una población objetivo, y sirven como generadores de un mensaje. Procesos de comunicación basada en amenaza —y violencia— entre (una organización) terrorista, víctimas (en peligro), y los objetivos principales son usados para manipular al objetivo principal (audiencia(s)), lo que lo vuelve un objetivo del terrorismo, un objetivo de demandas, o un objetivo de atención, dependiendo de si la intimidación, la coerción, o la propaganda es lo buscado de manera principal”.

El propio Schmid remarca que no existe como tal una esencia intrínseca del término, como resultado de ser una construcción artificial¹², y como tal, uno que puede ser modificado o suprimido en alguno de sus elementos. Los académicos Leonard Weinberg, Ami Pedahzur y Siva Hirsch-Hoefler apuntan que en cualquier concepción sobre el terrorismo uno debe de poner atención a quién lo define y cuál es el origen de esa persona¹³.

1.3 Aproximación a la noción de terrorismo

En lo que corresponde a este trabajo y con base principalmente en 2 de los elementos más sobresalientes antes mencionados, sin excluir en absoluto alguno

¹² Schmid, Alex, “Terrorism: the definitional problem”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Case Western Reserve University, Estados Unidos, Volumen 36, Número 2, 2004, p. 384. Traducción del autor.

¹³ Weinberg, Leonard, Pedahzur, Ami, Hirsch-Hoefler, Sivan, “The challenges of conceptualizing terrorism”, *Terrorism and political violence*, Reino Unido, Volumen 16, Número 4, 2004, p.783. Traducción del autor.

de los otros, se ofrece una noción general posible al fenómeno que no busca ser definitivo ni exhaustivo.

De inicio, el primero de sus elementos se puede delimitar de la siguiente forma: el terrorismo moderno siempre tiene que ver directamente con el gobierno¹⁴ de un Estado que tiene por objetivo conservar un específico y particular *statu quo*, o como diría Bruce Hoffman, un sistema¹⁵. Aquí se tiene presente el elemento de lo político.

En segundo lugar, contrario a este *statu quo* puede existir una oposición o resistencia emanada desde una población o grupo específico con algún tipo de relación hacia ese gobierno, de una naturaleza y capacidad más débil¹⁶, que tiene por objetivo propio cambiar o modificar ese *statu quo* por alguna razón determinada. Es de este modo que existe una discrepancia entre ambas partes, esencialmente de índole política.

La solución a esta disputa política puede ser emprendida sin necesidad de recurrir a ningún tipo de violencia por las partes, mediante la negociación o acuerdos pacíficos. Pero si el gobierno, que posee soberanía y poder en sí mismo, niega la pretensión del actor contrario, de manera parcial o total, y en vista de que la posibilidad de una vía pacífica para tratar de lograr esa transformación se vea cerrada, esto puede conducir a que dentro de esa población o grupo surja una reacción, generalmente minoritaria, que decida voluntaria y deliberadamente recurrir, como camino para alcanzar el cambio en el *statu quo*, a la amenaza o ejecución del uso de la fuerza y de la violencia.

Un uso de la fuerza y la violencia dirigido primordialmente contra la población ligada a ese ente estatal que se distingue de acciones como la guerra o la guerrilla

¹⁴ Laqueur, Walter, A history of terrorism, S.N.E., Transaction Publishers, Estados Unidos, 2016, p. 79. Traducción del autor.

¹⁵ Hoffman, Bruce, A mano alzada: historia del terrorismo, S.N.E., Espasa, España, 1999.

¹⁶ Richardson, Louise, The Roots of Terrorism, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2006, p. 2. Traducción del autor.

por diferencias que se detallan más adelante. En este aspecto se ubica el elemento del uso de la violencia y la fuerza.

Un elemento adicional que destacamos es la necesidad por parte de los perpetradores de que exista una exposición altamente pública de ese uso de la fuerza y violencia con el fin de que así se dé a conocer de manera notoria la causa o motivaciones que llevaron a su realización. Esta exposición sirve como un canal de comunicación desde los perpetradores hacia el interior y exterior de ese gobierno. Es en este aspecto que entra en acción el elemento del que surge el común denominador del fenómeno: el terror, el miedo o pánico que esto pueda llegar a generar en el receptor del mensaje. Este último elemento, si bien parte integral del fenómeno, es uno sobre el cual se debe tener una consideración cuidadosa debido a que, en algunos casos, se le trata de caracterizar como el objetivo principal de la actividad, el simple hecho de causar un terror o miedo mediante estos actos.

Charles Townshend cree que el terrorismo no es solo un uso de la fuerza y la violencia *per se*, sino una estrategia política para concretar un fin de esta naturaleza¹⁷, una noción que se asume en este trabajo. Ello debido a que el fin último es cambiar un *statu quo* en específico. Se debe notar que algunos sujetos han ejercido la actividad terrorista como el primer paso hacia un proceso mayor con el cual empujar al ente gubernamental a que reaccione de manera desmesurada en su contra y un resultado adicional violento sea producido, como una rebelión generalizada¹⁸ o una deslegitimación¹⁹ que sirva como respaldo a su objetivo político: la transformación del *statu quo*.

1.4 Diferencia del terrorismo con otros métodos de uso de violencia y fuerza

Debido al uso de la violencia y la fuerza en la actividad del terrorismo, es común que sea equiparado con otras vías que recurren a los mismos mecanismos,

¹⁷ Townshend, Charles, Terrorismo. Una breve introducción, S.N.E., Alianza Editorial, España, 2008, p. 31-32.

¹⁸ *Ibidem*, p. 31.

¹⁹ *Ibidem*, p. 24.

que también buscan un objetivo de transformación del *statu quo*, pero entre las que existen puntuales diferencias: la guerra convencional, la guerrilla y el crimen común.

Respecto a la guerra convencional, se debe remarcar que se lleva a cabo entre entes estatales y de manera activa mediante un combate armado²⁰. Asimismo, una diferencia es que en el terrorismo se hace un uso indiscriminado de la violencia de manera anónima y sin seguir en absoluto las reglas establecidas de manera convencional o mediante la costumbre internacional para la guerra²¹. Esto añade un elemento de incertidumbre al terrorismo, que genera en parte la concepción del temor entre la población, al ignorar cuándo y dónde ocurrirá un ataque. Por igual manera, la guerra implica grandes destacamentos de unidades armadas, como son los ejércitos estatales, así como el empleo de armamento de gran calibre, algo que el terrorismo carece al ser realizado por un ente o individuos sin esas grandes capacidades.

En lo que toca a la guerrilla, una diferencia fundamental es que la actividad terrorista no recurre al enfrentamiento directo organizado contra ejércitos regulares de un gobierno ni busca capturar con fines soberanos alguna zona geográfica como su fin esencial, algo que define como tal a la guerrilla, la cual puede ser considerada un tipo difuso de guerra convencional que bien puede tener como objetivo desgastar al enemigo o permitir la preparación de una mejor organización militar en su contra a través de formaciones pequeñas de corte militar²². El destacamento de las unidades en la guerrilla puede ser al nivel medio de lo que implica un ejército regular, y su armamento puede también ser similar en el calibre y tácticas bélicas.

En cuanto a la actividad delictiva, el criminal, como actor individual u organizado, actúa por intereses y motivaciones personales, y primordialmente con un fin pecuniario o material inmediato, no político. En tanto que el sujeto que emprende la actividad terrorista se enfrasca en un fin último de cambiar el *statu quo*

²⁰ Townshend, Charles, Terrorismo. Una breve introducción, S.N.E., Alianza Editorial, España, 2008, p. 19.

²¹ Laqueur, Walter, A history of terrorism, S.N.E., Transaction Publishers, Estados Unidos, 2016, p. 3. Traducción del autor.

²² Blin Arnaud y Chaliand Gérard, The history of terrorism. From antiquity to Al Qaeda, S.N.E., University of California Press, EUA, 2007, p. 21. Traducción del autor.

político relevante para él y un grupo en particular que no corresponde a una mera satisfacción personal²³.

Son ciertas similitudes que el terrorismo tiene con estas otras actividades las que han llevado a que constantemente en el ámbito público, sea desde el nivel poblacional o gubernamental, se catalogue a una amplia gama de actos violentos como terrorismo, un hecho en el que los medios de comunicación y su marco de funcionamiento juegan un papel importante para que esto suceda, de acuerdo con el académico Bruce Hoffman²⁴.

En este aspecto, entra en juego también un elemento de distanciamiento al momento de denominar a un acto como terrorista o no, ante el hecho de que, en algunos casos, cuando un acto de violencia política ocurre de manera cercana al sujeto perceptor, el hecho generalmente es calificado de terrorismo, mientras que, si ocurre a una distancia considerable, por ejemplo, en otro país, se le denominaría de otra forma incluso más neutral o benigna²⁵. Este mismo distanciamiento puede ocurrir al momento de analizar la gravedad del hecho violento: entre más trágico sea, puede llevar a una calificación inmediata de terrorismo, hecho que pudiera no ocurrir si el acto es de consecuencias menos graves²⁶.

No se puede dejar de lado que algunos grupos que han recurrido al terrorismo a lo largo de la historia moderna han recurrido también a la actividad criminal de diversa índole y a los actos de guerrilla, en este último caso mencionado si es que logran establecer una organización estructural avanzada entre sus filas, como parte de las actividades que desarrollan en contra del ente gubernamental al que se enfrentan.

²³ Whittaker, David J., *The terrorism reader*, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2016, p. 9. Traducción del autor.

²⁴ Hoffman, Bruce, *A mano alzada: historia del terrorismo*, S.N.E., Espasa, España, 1999, p. 15. Traducción del autor.

²⁵ Weinberg, Leonard, Pedahzur Ami, Hirsch-Hoefler Sivan, "The challenges of conceptualizing terrorism", *Terrorism and Political Violence*, Routledge, Estados Unidos, Volumen 16, Número 4, 2007, p. 779. Traducción del autor.

²⁶ Hoffman, Bruce, *Op. cit.*, pp. 51-52. Traducción del autor.

1.5 Las causas del terrorismo y sus sujetos

Si bien se tiene un marco de aproximación de cómo se configura la actividad del terrorismo, se debe aclarar que las motivaciones que impulsan a sus sujetos son variables y corresponden a diversos casos ²⁷. Las principales motivaciones terroristas en nuestro mundo moderno tienen un foco político que puede girar alrededor de ideas nacionalistas, religiosas o económicas.

En este aspecto, y al ser punto primordial en el capítulo cuarto de este trabajo, coincidimos con la noción de nacionalismo de Eric Hobsbawm, como un principio en el que la unidad política y nacional de un país van de la mano de manera congruente y del cual deriva, incluso al punto de la invención ficticia, la relativamente moderna idea de la nación, no a la inversa, que requiere para su construcción de ciertas condiciones tecnológicas y económicas en un territorio²⁸.

Si bien las motivaciones e incluso la forma de efectuar los actos violentos del terrorismo han sido cambiantes en los últimos 2 siglos, el fin buscado sigue siendo el mismo: modificar el *statu quo* político en un Estado, o en algunos casos, varios Estados.

Estas diferencias históricas que han arropado a la actividad han hecho sugerir la idea de que el terrorismo tiene como origen cierta ideología o corriente de pensamiento determinada, cuestión que es errónea. Ejemplos de esta acepción son las consideraciones en el siglo XIX de que el terrorismo era propio del anarquismo, o, en el mundo moderno, la percepción de que el terrorismo es algo inherente a la religión islámica. El segundo capítulo de este trabajo da luz acerca de este aspecto multifocal del terrorismo que ha ocurrido a lo largo de la historia moderna.

Los propios sujetos involucrados en la actividad terrorista, de los que no existe un perfil específico y no debería de tratárseles ni como simples fanáticos ni

²⁷ Richardson, Louise, *The Roots of Terrorism*, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2006, p. 2. Traducción del autor.

²⁸ Véase. Hobsbawm, Eric, *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality*, Segunda edición, Cambridge University Press, Reino Unido, 2000.

como “locos”²⁹, han presentado también ciertas divergencias y transformaciones exteriores a lo largo de la historia en cuanto a cómo son vistos y cómo se ven a sí mismos³⁰. Existen casos de sujetos involucrados en el terrorismo que no obstante no se consideran a sí mismos “terroristas” de tal manera, palabra a la que ven como algo negativo para sus causas, si bien en el siglo XIX existieron casos de sujetos que no rechazaron en absoluto el término para promocionar su causa³¹.

De manera general, los sujetos que ejecutan la actividad terrorista prefieren emplear otros términos para definirse a sí mismos, con palabras que dan una idea de acción positiva, de autodefensa, resistencia o incluso términos neutrales que carecen de características bélicas o ideológicas³², siempre acorde a la motivación específica que los impulsó a recurrir a ello.

Uno de los elementos que giran alrededor de la palabra terrorista y que ha motivado en parte la aversión de los sujetos implicados en la actividad a tomar esta acepción es que sobre ella pesa una carga peyorativa³³, proveniente generalmente desde el gobierno que combate el terrorismo³⁴, al ser evidente que el terror en sí es una sensación desagradable y que es un rechazo a las pretensiones del contrario. El gobierno buscará mantener la defensa del *statu quo* imperante y negar las pretensiones opuestas a toda costa, incluso las que no recurran a la violencia. Schmid indica que las definiciones sobre el terrorismo evidencian los intereses de quienes las desarrollan³⁵.

Es de esta manera por igual que, en algunos casos, los propios sujetos tachados de ser terroristas, como manera de respuesta ante la etiqueta que se cierne sobre ellos, terminan por acusar de terroristas a su opositor, el ente

²⁹ Richardson, Louise, *The Roots of Terrorism*, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2006, p. 3. Traducción del autor.

³⁰ Hoffman, Bruce, *A mano alzada: historia del terrorismo*, S.N.E., Espasa, España, 1999, p. 41. Traducción del autor.

³¹ *Ibidem*, p. 39.

³² Whittaker, David J., *The Terrorism Reader*, Routledge, Estados Unidos, 2001, p. 7. Traducción del autor.

³³ *Ídem*.

³⁴ Townshend, Charles, *Terrorismo. Una breve introducción*, S.N.E., Alianza Editorial, España, 2008, p. 12.

³⁵ Schmid, Alex, “Terrorism: the definitional problem”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Case Western Reserve University, Estados Unidos, Volumen 36, Número 2, 2004, p. 384. Traducción del autor.

gubernamental que así los ha definido. La carga del término ayuda a la vez a que alguien que esté bajo esa etiqueta pierda legitimidad para cualquier tipo de acercamiento o negociación, algo que complejiza los esfuerzos para la resolución de las disputas alrededor de un *statu quo* de manera pacífica y deja abierta al gobierno la puerta para buscar la represión por la fuerza.

No se puede dejar pasar el hecho de que esta tendencia de definir al terrorismo con una carga peyorativa, sobre todo desde la parte material y humanamente afectada, y la aversión generalizada de los terroristas de enmarcarse como ello, lleva consigo a que la denominación de una u otra parte responda también en cierta medida a un juicio moral, de acuerdo con Brian Jenkins.

La decisión de etiquetar a otro como “terrorista” o de perpetrar “terrorismo” tiene una naturaleza subjetiva y depende en gran medida de la posición de uno mismo respecto a las motivaciones detrás del objetivo buscado³⁶. De esta noción también surge una popular expresión relacionada al fenómeno que debe ser interpretada con cautela en cada caso que se presente: “quien es un terrorista a los ojos de unos, es un libertador a los ojos de otros”³⁷.

1.6 El terrorismo de Estado y el fenómeno del lobo solitario

Conceptos relacionados al terrorismo son el llamado terrorismo de Estado y el del lobo solitario, que podrían considerarse extremos del propio fenómeno, al provenir uno desde el ente contra el que se considera de manera general que se ejerce el terrorismo, y el otro desde la parte actora en la condición más ínfima.

Si bien se puede rastrear desde el siglo XIX, el lobo solitario es como popularmente se llama al sujeto que actúa solo, sin una membresía formal o estructural a una organización o red de actividad terrorista, pero que de manera certera se adhiere a la ideología o pretensiones sostenidas por alguna existente³⁸.

³⁶ Citado en Hoffman Bruce, A mano alzada: historia del terrorismo, S.N.E., Espasa, España, 1999, p. 43.

³⁷ Townshend, Charles, Terrorismo. Una breve introducción, S.N.E., Alianza Editorial, España, 2008, p. 16.

³⁸ Martin, Gus, Understanding terrorism, Quinta edición, SAGE Publications, Estados Unidos, 2016, p. 128. Traducción del autor.

En cuanto al otro concepto, se considera de manera general en los estudios en la materia que el terrorismo de Estado se canaliza a través de 2 vías: una internacional y otra doméstica³⁹.

La primera de ellas implica el patrocinio o respaldo de un gobierno a sujetos involucrados en actividad terrorista que ejecutan contra otro gobierno. Forma parte de una estrategia política de rivalidad entre Estados con el que se evita llegar al conflicto bélico directo entre ellos. En tanto que a la segunda se le concibe como el uso de la fuerza y la violencia políticamente motivada por un gobierno para reprimir resistencias internas que se presentan contra el *statu quo* que sostiene y defiende.

Sobre el primero de los conceptos, ha sido una constante el hecho del apoyo de entes estatales a sujetos que implementan la actividad terrorista, de los cuales un caso es abordado en el capítulo segundo de este trabajo, aunque tiene que precisarse que en estos casos fungen como patrocinadores o agentes de respaldo a una actividad terrorista que es ajena a ellos.

En tanto que, en el segundo concepto, la palabra termina por implicarse hacia las acciones ejercidas por un gobierno, de manera discordante con la idea generalizada: su ejecución como táctica de uso de la fuerza y la violencia desde entes no gubernamentales. El señalamiento como terrorismo de esas acciones nocivas perpetradas por Estados puede aunar a la confusión y complejidad del significado del vocablo, algo que tiene eco tanto en la opinión pública como en la academia.

1.7 Esfuerzos por la definición jurídica del terrorismo

En caso de que un gobierno se vea enfrentado a una pretensión opuesta a sus fines por parte de un ente menor a él y se niegue a cambiar el *statu quo*, lo que le implicaría una negociación y ceder en sus intereses propios, puede ver surgir actividad terrorista. En vista de que esto implica la configuración de diversos delitos debido a su ejecución fuera de la ley, el gobierno se ve irremediamente

³⁹ Martin, Gus, *Understanding terrorism*, Quinta edición, SAGE Publications, Estados Unidos, 2016, p. 76-106. Traducción del autor.

inmiscuido en una labor de combatirlos bajo las facultades legales que tiene atribuidas.

Ante esta situación, los gobiernos buscan la prevención del terrorismo y la sanción de los sujetos involucrados a través del derecho penal, acción que lleva consigo a la vez el objetivo a largo plazo de esencialmente reducir las oportunidades e incentivos para su realización⁴⁰ y eventualmente suprimir de manera absoluta las pretensiones contrarias. Es en esta situación que los gobiernos han tratado de definir al terrorismo desde su área, uno de los campos delineados por Schmid, para con ello desarrollar las herramientas necesarias para poder hacerle frente.

Los esfuerzos de los gobiernos para abordar jurídicamente al terrorismo se han llevado a cabo a nivel mundial desde finales del siglo XIX en materia doméstica, con casos como el de España, donde el tipo penal no fue delineado como terrorismo, sino en contra de explosivos o, de manera particular, contra el anarquismo, signo de la época del fenómeno en ese entonces⁴¹; pero sin un resultado exitoso en materia internacional desde la primera mitad del siglo XX⁴², ámbito que continúa siendo objeto de debate. Tal y como hoy en día se le considera por algunas voces, en ese entonces el terrorismo también era visto por los gobiernos occidentales como una amenaza internacional que requería de respuestas internacionales⁴³.

En el año de 1926 ocurrió la primera petición con un objetivo internacional a la Liga de las Naciones por parte del gobierno de Rumania para bosquejar una convención que hiciera del terrorismo algo universalmente penado, pero esta no se realizó⁴⁴. A finales de esa década se fundó el Buró Internacional para la Unificación del Derecho Penal, que realizó una serie de conferencias a lo largo de varios años donde no se pasó por alto el terrorismo. Las conferencias realizadas en Bruselas en

⁴⁰ Richardson, Louise, *The Roots of Terrorism*, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2006, p. 9. Traducción del autor

⁴¹ Ebile Nsefum, Joaquín, *El delito de terrorismo: su concepto*, S.N.E., Editorial Montecorvo, España, 1985, p. 18.

⁴² *Ibidem*, p. 61.

⁴³ Law, Randall David, *Terrorism: a history*, Segunda Edición, Cambridge, Reino Unido, 2016, p. 102. Traducción del autor.

⁴⁴ Saul, Ben, "Attempts to define 'Terrorism' in international law", *Netherlands International Law Review*, Asser Press, Holanda, Volumen 52, Número 1, 2005, p. 3. Traducción del autor.

1930, en París en 1931, en Madrid en 1934 y en Copenhague en 1935 lidiaron con ello. Fue en este último año que algunos académicos se abocaron a estudiar de manera detenida el delito de terrorismo como tal⁴⁵.

En 1934, el rey Alejandro I de Yugoslavia y el canciller francés Louis Barthou fueron asesinados en un evento público en Marsella a manos de un nacional búlgaro, hecho que impulsó el debate internacional de manera más amplia en la materia. Esto llevó a que la Sociedad de las Naciones estableciera un comité especial que en 1937 emitió las **Convenciones de Ginebra**, que abordaron la prevención y represión del terrorismo con miras a la creación de una especie de corte penal internacional. Pero esto no representó una elaborada definición del término.

Con la llegada de la Segunda Guerra Mundial al continente europeo, los esfuerzos por proporcionar un marco legal contra el terrorismo se vieron detenidos. Al final del conflicto bélico, los gobiernos se vieron más ocupados en darle un marco legal a cuestiones como el genocidio y los crímenes de guerra⁴⁶. En el año de 1949, el **Cuarto Convenio de Ginebra** introdujo dentro de sus lineamientos la palabra “terrorismo”, aunque desde una perspectiva *sui generis* definida por los responsables de estos ordenamientos internacionales, al considerarlo una potencial acción negativa cometida por un Estado en contra de personas protegidas durante una guerra, sin detallarlo de manera específica.

Un proyecto de **Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad** redactado por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas de 1954 habló de “actividades terroristas”, sin definir las, emprendidas o estimuladas por un Estado en el territorio de otro como un delito contra la paz y seguridad de la humanidad, algo que se repitió en la **Resolución 2625** de la Asamblea General de la ONU en 1970.

Fue justo en estos años, ante el creciente impacto de los secuestros de aeronaves y hechos mediáticos que impactaron a nivel mundial, como la llamada

⁴⁵ Ebile Nsefum, Joaquín, El delito de terrorismo: su concepto, S.N.E., Editorial Montecorvo, España, 1985, p. 23.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 21.

masacre de Múnich⁴⁷, que el terrorismo a nivel internacional fue abordado de manera más puntual o se intentó hacerlo a lo largo de diversos tratados que se han extendido hasta la década de los años 2000, abocados a delinear actividades ligadas al fenómeno, aunque sin establecer una definición concreta.

Hasta el momento, a nivel internacional se han entretendido alrededor de una veintena de instrumentos legales que atañen al terrorismo en forma de convenciones, con sus protocolos y enmiendas, así como tratados regionales. A esto se suma una variedad de resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU, que pese a que se enfocan en prescribir ciertos actos y a obligar a los Estados a perseguirlos penalmente, entre los que se encuentran procesos de extradición o mecanismos financieros, no establecen una definición consensuada del término⁴⁸.

Las razones del desentendimiento a nivel internacional para tratar de llegar a una definición de terrorismo, complejidad que no solo existe en la academia, se podría delinear en 3 puntos que generan debate: si el instrumento legal en el que se le definirá tiene que adoptar una aproximación de conflicto armado o de combate al crimen para enfrentarlo; si la definición debería o no de incluir el concepto de terrorismo de Estado; y finalmente, si la resistencia armada a un régimen ocupante, colonial o de dominación extranjera en el marco de una lucha por liberación nacional, tendría que ser contemplado en la definición⁴⁹.

⁴⁷ Saul, Ben, "Attempts to define 'terrorism' in international law", *Netherlands International Law Review*, Holanda, Año 52, 2005, p. 68. Traducción del autor.

⁴⁸ Stubbins Bates, Elizabeth, *Terrorism and international law: accountability, remedies, and reform: a report of the IBA Task Force on terrorism*, Oxford University Press, Reino Unido, 2011, p. 2. Traducción del autor.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 2.

CAPÍTULO 2. BREVE DESARROLLO HISTÓRICO DEL TERRORISMO

Se presentará a continuación un sucinto desarrollo cronológico de la actividad del terrorismo en la historia moderna y sus características más generales por cada etapa, acompañado de un ejemplo, con el fin de subrayar las peculiaridades más importantes de las diferentes facetas que ha tenido, además de hilar su evolución y enfoques.

Pese a que la actividad terrorista concreta que se analiza y que se conoce en nuestro tiempo tiene sus orígenes en la Europa del siglo XIX, en este trabajo se comparte la idea de que a lo largo de la historia han existido movimientos y grupos que han ejercido prácticas que pueden ser equiparadas al terrorismo moderno sin que aún fuese concebido el término como tal en su respectiva época⁵⁰.

Dentro de este campo, podemos mencionar a los llamados zelotas y sicarios, judíos de inicios del primer milenio que emprendieron actividades que podrían equipararse al terrorismo moderno, bajo una marcada ideología de corte religioso, contra la dominación del Imperio romano y sus aliados locales en el territorio de Palestina⁵¹.

Para poder ofrecer el siguiente esbozo que se presentará, se considera hacerlo desde el esquema desarrollado por el académico norteamericano David C. Rapoport, que ha dividido la cronología del terrorismo moderno en una serie de “olas”. A estas las define como ciclos de actividad en un período determinado con fases de expansión y contracción impulsadas por cierta energía predominante⁵².

De esta manera, las 4 olas que estableció para el análisis histórico moderno del terrorismo bajo este patrón son: la ola de corte anarquista socialista en el siglo

⁵⁰ Laqueur, Walter Ze'ev, Una historia del terrorismo, S.N.E., Paidós Ibérica, España, 2003, p. 38.

⁵¹ Vease. Rapoport C., David, “Fear and trembling: Terrorism in three religious traditions”, *The American Political Science Review*, Cambridge University Press, Estados Unidos, Volumen 78, Número 3, Septiembre de 1984, pp. 658-675.

⁵² Jussi M. Hanhimäki and Bernhard Blumenau, *An International History of Terrorism. Western and non-western experiences*, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2013, p. 283. Traducción del autor.

XIX, la ola de corte anticolonial nacionalista de inicios del siglo XX, la ola de la “nueva izquierda” y la ola de corte religiosa, ambas correspondientes a la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI.

2.1 La primera ola del terrorismo

A finales del siglo XIX, principalmente en Europa, surgieron movimientos de corte socialista y anarquista cuyo objetivo fue cambiar el *statu quo* existente con el terrorismo como el mecanismo al que recurrieron para ello. Se debe destacar que en ciertos casos de esta ola se carecía de un sistema organizado que estuviera detrás de los sujetos involucrados en la acción y se trataba de individuos focalizados sin una maquinaria detrás de ellos⁵³, por lo que sus actividades respondieron en cierta parte a la idea del “lobo solitario”. En esta ola, algunos de los implicados no vacilaron en describirse a sí mismos como terroristas⁵⁴.

Los lugares en donde se desarrolló una actividad terrorista organizada fueron principalmente en los dominios del entonces Imperio ruso y la región balcánica, que gradualmente fue perdiendo el Imperio otomano⁵⁵. Una de las organizaciones más representativas de este periodo histórico fue la rusa Narodnaya Volya, que ejecutó sus acciones entre los años 1878 y 1881.

La Narodnaya Volya mantuvo una abierta oposición al Imperio ruso y dentro de sus filas se sostuvieron objetivos que fueron desde desatar una rebelión campesina, el derrocamiento del régimen o el simple uso de la actividad terrorista como método simbólico⁵⁶. Una de las principales acciones implementadas fue la de los asesinatos selectivos contra miembros importantes de las autoridades y el castigo significativo a individuos gubernamentales que hubiesen cometido actos de opresión contra la población común.

⁵³ Hoffman, Bruce, *A mano armada: historia del terrorismo*, S.N.E., Espasa, España, p. 47-48.

⁵⁴ Jussi M. Hanhimäki and Bernhard Blumenau, *An International History of Terrorism. Western and non-western experiences*, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2013, p. 286. Traducción del autor.

⁵⁵ *Ídem*.

⁵⁶ Law, Randall D., *Terrorism. A history*, Segunda Edición, Cambridge, Reino Unido, 2016, p. 80. Traducción del autor.

Los actos que llevaron a cabo, con la intención de hacer frente al régimen, eran tan clandestinos entre sus operativos que no se hacían públicos para las masas, sino solamente para los propios perpetradores⁵⁷. El único gran golpe cometido por este grupo, de entre varias acciones, fue el atentado que mató al zar Alejandro II el 13 de marzo de 1881. La respuesta gubernamental fue amplia y casi todo el liderazgo del grupo fue apresado, lo que llevó a una caída en picada al grupo, que dejó de existir como tal en 1887.

Una característica para notar de una organización como Narodnaya Volya, no compartida por otros actores que también pertenecieron a esta primera ola, fue su convicción de que el terrorismo solo debía efectuarse en contra de la tiranía de manera exclusiva, no en contra de civiles ni en sociedades dominadas por regímenes diferentes al zarista. Por ello condenaron el homicidio del presidente James A. Garfield de Estados Unidos en 1881⁵⁸, u ocurrieron hechos como la ejecución en 1905 del gran duque Serguei Alexandrovich, que se aplazó hasta que nadie de su familia estuviera cerca de él⁵⁹.

Se debe destacar que desde el propio socialismo, figuras como Karl Marx, León Trotsky⁶⁰, Lenin⁶¹ o Rosa Luxemburg⁶², que supieron directamente de las acciones de los terroristas de esta primera ola en Europa, no vieron al terrorismo como una actividad adecuada para lograr la revolución, debido a que lo consideraron un método ineficaz, además de contraproducente, por dejar fuera a

⁵⁷ Chaliand, Gérard, Blin Arnaud, *The history of terrorism. From antiquity to Al Qaeda*, S.N.E., University of California Press, EUA, 2007, p. 147. Traducción del autor.

⁵⁸ Schmid, Alex P., Jongman, Albert J., *Political Terrorism. A new guide to actor, authors, concepts, data bases, theories & literature*, Transaction Publishers, EUA, 1988, p. 23. Traducción del autor.

⁵⁹ Chaliand, Gerard y Blin, Arnaud, *Op. cit.*, p. 27-28. Traducción del autor.

⁶⁰ Gareth Jenkins, "Marxism and terrorism", *International socialism*, Socialist Workers Party, Reino Unido, Año, Volumen 110, Primavera 2006, en: <https://www.marxists.org/history/etol/writers/jenkins/2006/xx/terrorism.html>. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁶¹ Lenin, Vladimir Ilich, "Aventurerismo revolucionario", *Iskra*, Número 23, Agosto de 1902, en: <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1902/agosto/001.htm#5>. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁶² Luxemburg, Rosa, "Terror", *Sächsische Arbeiter-Zeitung*, Alemania, Número 42, Febrero de 1905, en: <https://www.marxists.org/deutsch/archiv/luxemburg/1905/02/terror.htm>. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

las masas del proletariado y por enfocarse en acciones y objetivos individuales, como el asesinato de funcionarios gubernamentales, que eventualmente no afectarían la estructura del sistema capitalista.

2.2 La segunda ola del terrorismo

Tras el derrumbe de los imperios derrotados en la Primera Guerra Mundial y el desmoronamiento de los dominios de algunas potencias, proceso que continuó incluso después de la Segunda Guerra Mundial, el detonador de otra importante motivación del moderno terrorismo entró en marcha: el nacionalismo⁶³. Algunos grupos humanos con características culturales e históricas en común que comenzaron a imaginarse como naciones buscaron librarse de manera total de las potencias que las regían.

Territorios como el Mandato Británico para Palestina, la Argelia francesa o la Chipre británica se vieron envueltos en conflictos que involucraron fuerzas que buscaron la independencia nacional de las respectivas potencias que ejercían control de estos territorios y como un claro posicionamiento contra el colonialismo que llevó a esos dominios. En el caso de Irlanda, la actividad terrorista de índole nacionalista se remonta desde el siglo XIX y continuó adentrado el siglo XX. En esta segunda ola, la guerrilla fue también un método no contemplado en la ola anterior que se empleó como parte de un tándem para lograr el propósito de la independencia nacional.

Como ejemplo de esta segunda ola se delinearé lo sucedido en Chipre. Se trata de una isla en el mar Mediterráneo con población de origen griego desde hace más de 2 milenios y también con una de origen turco desde hace cerca de medio milenio. En 1878 pasó de ser dominio del Imperio otomano a manos británicas y en 1914 fue oficialmente anexado al Reino Unido. Dentro de la población griega, la predominante en la isla, un sector nacionalista buscó en el siglo XX la expulsión de

⁶³ Jussi M. Hanhimäki and Bernhard Blumenau, *An International History of Terrorism. Western and non-western experiences*, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2013, p. 287. Traducción del autor.

los británicos y una pretensión irredentista de anexar la isla al entonces Reino de Grecia.

En este contexto, un grupo nacionalista griego de la isla, la Organización Nacional de Combatientes Chipriotas (EOKA, por sus iniciales en griego) liderada por Yoryos Grivas, comenzó operaciones en abril de 1955 con el fin expulsar al Reino Unido de Chipre⁶⁴. Conformada por apenas unos cientos de miembros y con el respaldo exterior de Grecia, las operaciones de EOKA se extendieron desde 1955 hasta 1958, un período en el que recurrieron al terrorismo y la guerrilla.

La República de Chipre fue establecida en 1960, si bien con el descontento del EOKA por el hecho de que el país no pasó a formar parte de Grecia. Una década después, en 1971, luego de que el presidente chipriota Makarios III descartó la anexión a Grecia, Grivas estableció EOKA B, el renacimiento de su grupo nacionalista original, con el que se enfrentó al gobierno chipriota para buscar su objetivo político, de nuevo, con un uso del terrorismo en sus tácticas.

Grivas falleció en 1974, año en que, luego del intento de un golpe de Estado en Chipre orquestado entre EOKA B y el régimen dictatorial que gobernaba Grecia desde 1967, Turquía entró directamente al conflicto e invadió militarmente la zona de población étnica turca en la zona norte de la isla. La entrada de Turquía en el juego terminó por llevar a su fin tanto al efímero gobierno golpista en Chipre como a la junta militar en Grecia, sin que los nacionalistas chipriotas lograran cumplir su deseo.

Como paréntesis a esta segunda ola del terrorismo, se puede mencionar que las acciones de algunos gobiernos y grupos de poder en pugna ocurridos en la primera mitad del siglo XX son conceptualizadas comúnmente como actividades que se enmarcan en el campo del llamado terrorismo de Estado, con ello, de cierta manera, en un regreso al sentido originado por “el terror” de la Revolución francesa⁶⁵.

⁶⁴ Creenshaw, Martha, Pimlott, John, International Encyclopedia of Terrorism, S.N.E., Fitzroy Dearbon Publishers, Estados Unidos, 1997, p. 168. Traducción del autor.

⁶⁵ Hoffman, Bruce, A Mano Armada: Una Historia del Terrorismo, Espasa, España, 1999, p. 31.

Luego del triunfo de la Revolución rusa de 1917, la guerra civil generó en Rusia un combate entre los bolcheviques y los llamados “rusos blancos”, los sectores políticos opuestos al comunismo. Como campaña para defender el movimiento de todo enemigo contrarrevolucionario, los bolcheviques lanzaron en septiembre de 1918 lo que ha sido conocido históricamente como el “terror rojo”, una operación de supresión contra todo individuo considerado hostil al movimiento revolucionario dirigido por Lenin⁶⁶.

Años más tarde, a partir de 1934, el gobierno de Stalin en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas comenzó con una campaña para contrarrestar cualquier acto similar resultado de la disidencia interna contra su régimen⁶⁷. Una de las consecuencias de las políticas de Stalin contra sus opositores fue la época conocida como “Gran Terror” entre los años 1936 y 1938, el lapso más violento de represión contra la oposición.

Este conflicto dentro de las filas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas llegó incluso a México con el asesinato de León Trotsky, rival ideológico y político de Stalin. Quien fuera el jefe del Ejército Rojo y un importante teórico del comunismo fue asesinado el 12 de agosto de 1940 en su hogar de exilio en Coyoacán por un agente estalinista, el ciudadano español Ramón Mercader del Río.

2.3 La tercera ola del terrorismo

Fue después de la Segunda Guerra Mundial que de nueva cuenta el terrorismo como táctica tomó auge en la década de los años 60 con la división del mundo en 2 grandes bloques económicos dirigidos por Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Esta situación hizo de las ideologías tendientes hacia el comunismo un tema clave en esta época, en medio de la ambición de ambos Estados antagónicos por expandir cada uno sus propios intereses en el ámbito geopolítico a nivel mundial.

⁶⁶ D. Law, Randall, *Terrorism. A History*, Segunda Edición, Cambridge, Reino Unido, 2016, p. 157-158. Traducción del autor

⁶⁷ *Ibidem*, p. 160.

Algunos grupos de izquierda dentro de países del bloque capitalista tomaron posiciones radicales similares a las de los grupos anarquistas y socialistas de finales del siglo XIX: se infundió la idea de que el terrorismo podría inspirar a las masas y como resultado estas tomarían las armas para un levantamiento a gran escala⁶⁸.

Uno de los grupos más representativos de esta ola fue la Fracción del Ejército Rojo de Alemania, conocido más popularmente como la Banda Baader-Meinhof, debido al nombre de un par de sus miembros, cuya actividad se registró entre 1970 y 1988.

Su fin era el derrocamiento del gobierno de la República Federal de Alemania, al cual veían no solo como una parte integrante más del sistema capitalista, sino también como una continuación de la estructura política creada por Adolf Hitler, debido a que, entre otras cosas, funcionarios gubernamentales habían sido antiguos partidarios del régimen nazi.

Los actos empleados por el grupo fueron desde las detonaciones de explosivos improvisados, asesinatos con armas de fuego, el secuestro de determinadas figuras e incluso la toma de rehenes en edificios. Al menos 34 personas fueron asesinadas por la Banda Baader-Meinhof en sus años de operación. La actividad de grupos terroristas de esta ola de la “nueva izquierda”, como la considera Rapoport, llegó a su fin prácticamente en la misma década en que el bloque liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se vino abajo.

Es fundamental remarcar que esta ola fue notablemente definida bajo los esquemas de una confrontación que giró alrededor de la esencia político-económica a nivel mundial. El enemigo para vencer aquí por parte de los individuos y grupos involucrados, similar a la primera ola, fue el sistema capitalista en su totalidad, sin una figura fija en específico, si bien en parte delimitada al país originario de los grupos involucrados.

⁶⁸ Richardson, Louise, *The Roots of Terrorism*, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2006, p. 73. Traducción del autor.

2.4 La cuarta ola del terrorismo

La cuarta ola del terrorismo delineada por Rapoport, cuyo origen es trazado por el autor al último cuarto del siglo XX, tiene como uno de sus elementos principales al islam, debido a que es la religión predominante en los grupos más relevantes de esta época.

La religión musulmana tiene un papel importante en vista de que, a diferencia del objetivo secular en la ola previa, en esta se busca por parte de los actores el establecimiento de Estados o dominios de índole religiosa. Asimismo, los grupos terroristas cuentan con una audiencia más grande tanto de receptores de los mensajes como de potenciales adherentes, ya que las comunidades religiosas son mayores en tamaño a las comunidades nacionales.

Organismo representativo de esta cuarta ola es al Qaeda, fundado a finales de los años 80 por el saudí Osama Bin Laden, un veterano de la guerra en Afganistán contra la intervención de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que buscó establecer una vanguardia para los grupos militantes dedicados a defender el islam de toda injerencia externa a nivel global.

Luego de la invasión de Kuwait en 1990 y la guerra del golfo Pérsico, los eventos que sucedieron a costas levantaron más motivos para las actividades de al Qaeda: el reino de Arabia Saudita, aliado clave en el Medio Oriente para Estados Unidos desde mediados del siglo XX, permitió el establecimiento de tropas norteamericanas en su territorio para la campaña militar en contra del gobierno de Sadam Hussein en Irak.

Para al Qaeda no se trató más que de otra intervención extranjera y la profanación de tierras islámicas, por lo que la nación americana fue vista desde entonces como un notable enemigo⁶⁹. Parte de los reclamos de al Qaeda en contra de Estados Unidos desde entonces también remarcan constantemente el respaldo

⁶⁹ Migaux, Phillipe, *Al Qaeda*, en *The history of terrorism. From antiquity to Al Qaeda*, S.N.E., University of California Press, Estados Unidos, 2007, p. 318. Traducción del autor.

que Washington ofrece al Estado de Israel, al que acusan de ocupar ilegítimamente el territorio de Palestina.

A lo largo de la década de 1990, al Qaeda, que aspiró por un Estado islámico libre de injerencias externas occidentales, perpetró ataques contra hoteles, sedes diplomáticas e incluso portaaviones de Estados Unidos. Los ataques más devastadores del grupo fueron los del 11 de septiembre de 2001, en los que militantes de al Qaeda ejecutaron una compleja maniobra múltiple de secuestro de aviones comerciales para estrellarlos contra el World Trade Center de Nueva York y el Pentágono. El hecho no solo generó un involucramiento más directo de Estados Unidos en contra de las actividades de al Qaeda, sino también cambios amplios a nivel internacional en la forma de combatir el terrorismo.

La cronología de Rapoport, por limitaciones temporales, llega a señalar ligeramente al fundador de otro prominente grupo con las características de esta cuarta ola: el Estado Islámico en Irak y Siria, conocido coloquialmente como ISIS o Estado Islámico, una escisión de al Qaeda.

Esta organización tuvo también como uno de los factores que cimentaron sus bases otra intervención extranjera en un territorio del Medio Oriente: la invasión de Estados Unidos en Irak en el año 2003, derivada a la vez de la lucha emprendida por el gobierno del presidente George W. Bush contra al Qaeda.

El Estado Islámico no solo va está en contra de los enemigos declarados de al Qaeda, sino también en contra de todo aquel musulmán que no esté de acuerdo con su interpretación política y religiosa del islam. Esta característica inusual que difería de al Qaeda llevó a que, con el paso del tiempo, ambas organizaciones se distanciaran.

Mediante tácticas que fueron desde el terrorismo hasta la guerrilla, el Estado Islámico logró dar pasos hacia su objetivo, tal como al Qaeda, de establecer un intento de dominio musulmán en la región a partir del año 2014 y hasta 2019, donde ejerció funciones gubernamentales y administrativas en los territorios de Siria e Irak que logró controlar.

Además de las luchas que emprendieron en Siria e Irak, militantes del Estado Islámico han emprendido actividades terroristas en diversos países, algunos de ellos involucrados de manera directa en las intervenciones militares en el Medio Oriente. Una de sus mayores operaciones ocurrió en Francia en noviembre de 2015, cuando un comando, en una amplia operación con el empleo de explosivos y armas de fuego, asesinó a 130 personas en París.

Al recapitular los puntos definatorios de esta última ola de terrorismo delineada por Rapoport, en la que según el autor aún nos encontramos, no se puede dejar de lado que un elemento importante es que la actividad terrorista ha tenido como factor importante ser una reacción contra la intervención de poderes extranjeros o la represión ejercida por uno nacional.

CAPÍTULO 3. EL TERRORISMO EN MÉXICO

En México el delito que habló del terrorismo apareció por primera vez en el año de 1962 en el **Código Penal de Michoacán**⁷⁰, actualmente reformado. El texto del artículo establecía:

“**Art. 158.** A los que individual o en forma colectiva ejecuten actos sucesivos de violencia en las personas o en las cosas, tendientes a producir en la sociedad el terror o con el objeto de alterar el orden público, utilizando artefactos explosivos o medios similares o por incendio o inundación, se les aplicará prisión de tres a ocho años.

Art. 159. Si de los actos a que se refiere el artículo anterior resultare la muerte de una o varias personas, además de la pena correspondiente a los delitos de terrorismo y homicidio, los responsables serán sancionados con pena de prisión de seis a doce años, sin que el total de la pena impuesta pase de treinta años.

Si resultaren lesiones, además de la pena correspondiente a ellas y al delito de terrorismo, los responsables serán sancionados con pena de prisión de dos a seis años”.

Se trató de la primera acepción del terrorismo en México, emanada de la legislación local de una entidad federativa en los albores de la llamada tercera ola de terrorismo del esquema de Rapoport. Esto además se presentó antes de que naciera un impulso de los legisladores federales para abordarlo en el **Código Penal Federal** vigente y de ahí en adelante en los códigos de más de la mitad de las entidades del país.

¿Cómo se decidió la inclusión de este delito en el cuerpo normativo mexicano? ¿Cómo se ha visto afectado por los sucesos nacionales e internacionales? ¿Cómo fue entendido y cómo es entendido hoy el terrorismo en

⁷⁰ Félix Tapia, Ricardo de la Luz, Estrategias contra el terrorismo internacional, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2005, p. 18.

México a nivel legal? En este capítulo se ofrece un acercamiento de la evolución legislativa que ha llevado al acercamiento jurídico actual del terrorismo en el país y las circunstancias históricas, sociales y políticas que acompañaron a su concepción.

3.1 Antecedentes

El actual delito de Terrorismo se incluye en el **Código Penal Federal** como parte de su *Título Primero Delitos Contra la Seguridad de la Nación*, un apartado que tiene origen desde el primer código penal mexicano y cuya materia ha sido abarcada desde el primer documento constitucional político del país.

El **Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1824**, la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**, las **Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana** o Siete Leyes de 1835 y la **Constitución Política de la República Mexicana de 1857** confirieron cada una de ellas facultades al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo en materia del resguardo de la seguridad de la nación, así como de la seguridad del interior y exterior de la federación⁷¹.

Unos años después de la publicación de la **Constitución Política de la República Mexicana de 1857** se estableció por primera vez una normatividad penal federal en nuestro país alrededor de delitos de seguridad interior y exterior, si bien los contados cuerpos normativos penales locales que se publicaron desde el establecimiento de la república mexicana hasta 1871 ya delineaban penas alrededor de dicha materia⁷².

El **Código Penal Para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California Sobre Delitos del Fuero Común y Para Toda la República Mexicana Sobre Delitos Contra la Federación** de 1871, conocido como “Código Martínez de Castro” estaba provisto del *Título Decimotercero Delitos Contra la Seguridad Exterior de la Nación*, con el delito de Traición como su núcleo, así como de un

⁷¹ Hurtado González, Luis Eduardo, Introducción al marco jurídico de la inteligencia para la seguridad nacional, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 7-9.

⁷² Véase. Porte Petit, Celestino, Evolución Legislativa Penal en México, Editorial Jurídica Mexicana, México, 1965, pp. 8-20.

Título Decimocuarto Delitos Contra la Seguridad Interior, con delitos como Rebelión y Sedición, mientras que el delito de Motín se mantenía en el *Título Octavo Delitos Contra el Orden Público*.

Posteriormente, en el siglo XX, el **Código Penal Para el Distrito y Territorios Federales** de 1929, conocido como “Código Almaraz”, presentó en su *Libro Tercero un Título Primero Delitos Contra la Seguridad Exterior de la Nación*, integrado por los delitos de Traición a la Patria, Espionaje y Conspiración. En tanto que su *Título Segundo Delitos Contra la Seguridad Interior de la Nación*, comprendió los delitos de Rebelión, Sedición y Del Motín, del Tumulto y de Otros Desórdenes Públicos.

2 años después se promulgó el **Código Penal Para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y Para Toda la República en Materia de Fuero Federal** de 1931, que actualmente sigue vigente, de aquí en adelante, **Código Penal**. En su *Libro Segundo* se incluyó el *Título Primero Delitos Contra la Seguridad Exterior de la Nación*, integrado por los delitos de Traición a la Patria, Espionaje y Conspiración. Mientras que en su *Título Segundo Delitos Contra la Seguridad Interior de la Nación* se delineó el delito de Rebelión y el de Sedición y Otros Desórdenes Públicos, que incluyó el de Asonada o Motín.

En el artículo 145, uno completamente nuevo respecto a los códigos que le precedieron, el legislador determinó que los delitos enmarcados en este título se considerarían de carácter político, con la única excepción ante el caso de que un extranjero cometiera el delito de Rebelión en contra del gobierno mexicano. De acuerdo con Francisco González de la Vega, el delito político es uno realizado con un móvil destinado a alterar el orden público o las instituciones que rigen el Estado⁷³.

3.1.1 Los Delitos de Disolución Social

En 1941, en plena Segunda Guerra Mundial, una reforma al **Código Penal** bajo el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho generó una marca que abrió

⁷³ González de la Vega, Francisco, *El Código Penal comentado*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 270.

el camino hacia el delito del Terrorismo: el artículo 129, relativo al delito de Espionaje, fue modificado y se dio entrada al nuevo *Capítulo III. Delitos de Disolución Social*.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma aseguró que, ante la situación mundial por el conflicto bélico en Europa, el Ejecutivo requería velar por la conservación de la paz en el país⁷⁴. Sostuvo que en otros países que fueron invadidos por países extranjeros se había logrado ejecutar con éxito la disolución social, que describió como una actividad preparatoria previa al estallido de las conflagraciones, de la que dio como ejemplos la recopilación de información militar o incluso difusión de propaganda. Se señaló que, pese a que una situación de ese estilo aún no se podía anticipar en México, el gobierno prefería prevenir cualquier posibilidad a futuro mediante esta reforma.

La Segunda Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, encargada de emitir el dictamen de la iniciativa, aceptó en el fondo la iniciativa presidencial y realizó solo unas ligeras modificaciones en penas y redacción. Durante el debate de la reforma en la Cámara de Diputados, llevado a cabo el 10 de octubre de 1941, tanto la Segunda Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados y los legisladores que manifestaron un posicionamiento al respecto expresaron su abierto apoyo a la iniciativa presidencial sin oponerse en nada⁷⁵.

El diputado Alberto Trueba Urbina, del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) y defensor asiduo de la iniciativa, explicó que el fin de la reforma era evitar cualquier tipo de rebelión por injerencia extranjera que pusiera en riesgo el gobierno y negó que pudiera atentar con la libertad de expresión en México⁷⁶.

Alfonso Corona del Rosal, también del PRI, consideró como indispensable establecer un marco jurídico contra “los quintacolumnistas” en México y negó las críticas negativas sobre la reforma que la calificaban de tener un carácter parecido

⁷⁴ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XXXVIII, Año II, Número 6, 23 de septiembre de 1941, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁷⁵ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XXXVIII, Año II, Número 9, 10 de octubre de 1941, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁷⁶ *Ídem*.

a las legislaciones fascistas de Alemania o Italia, sobre todo en lo relativo a la represión del delito político.

La reforma fue aprobada sin reservas ni discusión de ningún artículo vía unánime por 95 votos a favor en la Cámara de Diputados⁷⁷. En el Senado, sin modificaciones a la minuta por la Primera Comisión de Justicia de esta cámara ni un debate previo, fue aprobada el 24 de octubre de ese año por 39 votos de manera unánime⁷⁸. Los Delitos de Disolución Social quedaron establecidos de la siguiente forma en el **Código Penal**:

“**Artículo 145.** Se aplicará prisión de dos a seis años, al extranjero o nacional mexicano, que en forma hablada o escrita, o por cualquier otro medio, realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturbe el orden público o afecte la soberanía del Estado Mexicano.

“Se perturba el orden público, cuando los actos determinados en el párrafo anterior tiendan a producir rebelión, sedición, asonada o motín.

“Se afecta la soberanía Nacional, cuando dichos actos puedan poner en peligro la integridad territorial de la República, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o propaguen el desacato de parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos.

“Se aplicará prisión de seis a diez años, al extranjero o nacional mexicano que, en cualquier forma, realice actos de cualquiera naturaleza, que preparen material o moralmente la invasión de territorio nacional, o la sumisión del país, a cualquier gobierno extranjero.

⁷⁷ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XXXVIII, Año II, Número 9, 10 de octubre de 1941, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁷⁸ Senado, Diario de los Debates, Legislatura XXXVIII, Año II, Tomo II, Número 11, 24 de octubre de 1941, pp. 7-8, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1941_08_20-1942_06_02/1941_10_24_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

“Cuando el sentenciado en el caso de los párrafos anteriores sea un extranjero, las penas a que antes se ha hecho referencia, se aplicarán sin perjuicio de la facultad que concede al Presidente (sic) de la República el artículo 33 de la Constitución”.

Entre los años 1941 y 1944, al menos 50 sujetos, entre mexicanos y extranjeros, fueron acusados de la comisión de Delitos de Disolución Social, pero apenas 9 de ellos recibieron una sentencia condenatoria⁷⁹.

Como en su momento se llegó a advertir por algunos, lo que generó un debate más profundo en años posteriores, se presentó un abuso indebido de las autoridades de este tipo penal en casos en que se aplicó sin que la seguridad del país de verdad se viera en riesgo, al punto de basarse en numerosas ocasiones en meros rumores⁸⁰, durante una época en la que la paranoia a cualquier tipo de infiltración fascista a México en plena guerra estaba a flote.

Uno de los casos sucedidos fue el del zapatero Cecilio Sandoval y la maestra normalista Luz Meza, ambos comprometidos anarquistas, quienes fueron arrestados, procesados y sentenciados a prisión por Delitos de Disolución Social con motivo de que repartieron volantes a favor de la paz el 28 de mayo de 1942, día en que el presidente Ávila Camacho declaró la guerra contra los países del Eje⁸¹.

A pesar de que la Segunda Guerra Mundial llegó a su fin en 1945, y con ello la situación de emergencia por la que el Poder Ejecutivo requirió su legislación, los Delitos de Disolución Social no fueron eliminados del **Código Penal** y continuaron formando parte del marco normativo penal.

3.1.2 Reforma de 1951 al Código Penal

Esta amplia reforma que abarcó modificaciones en más de 30 artículos, efectuada en el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés, incluyó el incremento

⁷⁹ Pulido Diego, Esteva, “Los delitos de disolución social: primeras experiencias (1941-1944)”, *Antropología. Revista Interdisciplinaria del INAH*, INAH, México, Número 101, diciembre de 2016, p. 129.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 136.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 140-141.

de penas y multas de un total de 13 artículos de los *Delitos Contra la Seguridad Exterior de la Nación*, entre ellos, los Delitos de Disolución Social.

En la exposición de motivos, firmada en fecha 14 de diciembre de 1950, en clara alusión a la situación por la incipiente Guerra Fría a nivel internacional, el Ejecutivo justificó su incremento a las penas de prisión y cárcel en el *Título Primero y Segundo del Libro Segundo* por lo que llamó un “estado de constante inquietud” en el mundo y por la necesidad de proveer un aseguramiento de la tranquilidad en México tanto a nivel interior como exterior⁸².

Sin obstáculos en comisiones, ante el pleno del Senado, al considerar urgente el asunto de esta reforma, no se puso a discusión el dictamen ni en lo general ni en lo particular y fue aprobado por 63 votos a favor y uno en contra el día 20 de diciembre de 1950⁸³.

En su paso a la Cámara de Diputados, la Comisión Segunda de Justicia defendió el incremento de penas y precisiones propuestas al **Código Penal** en la iniciativa, del cual aceptó la minuta con proyecto de decreto del Senado sin modificaciones, por considerar que el ambiente y situación internacionales, en referencia a la Guerra Fría, así lo ameritaba para prevenir cualquier tipo de sabotaje, subversión o espionaje⁸⁴.

De último minuto durante el proceso de su aprobación, el diputado Jaime Robles Martín del Campo del Partido Acción Nacional (PAN), pidió la derogación del artículo 145, al que calificó de vergonzoso, anacrónico y con potencial de utilizarse para castigar la diferencia de pensamiento. En su consideración, las discrepancias ideológicas no debían de decidirse con castigos en el derecho penal⁸⁵.

⁸² Senado, Diario de los Debates, Legislatura XLI, Año II, Tomo II, Número 28, 20 de diciembre de 1950, p. 6, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1950_08_21-1950_12_30/1950_12_20_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁸³ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁴ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLI, Año II, Tomo I, Número 34, 26 de diciembre de 1950, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁸⁵ *Ídem*.

La respuesta del partido gobernante vino de la mano de Valentín Rincón Coutiño, que se opuso a los argumentos de Robles y reiteró la consideración presidencial sobre la inquietud existente en el gobierno, lo que en su consideración ameritaba esta reforma, que señaló de saludable y necesaria para prevenir cualquier tipo de peligro contra la seguridad del país, tanto de nacionales como de extranjeros⁸⁶.

La iniciativa fue aprobada finalmente por 89 votos a favor y 4 en contra el 26 de diciembre de 1950⁸⁷. Los párrafos cuarto y quinto de los Delitos de Disolución Social quedaron de la siguiente manera:

“Se aplicarán las mismas penas al extranjero o nacional mexicano que por cualquier medio induzca o incite a uno o más individuos a que realicen actos de sabotaje, a subvertir la vida institucional del País, o realice actos de provocación con fines de perturbación del orden o la paz pública y al que efectúe tales actos. En el caso de que los mismos actos constituyan otros delitos, se aplicarán además las sanciones de estos.

Se aplicará prisión de diez a veinte años, al extranjero o nacional mexicano que, en cualquier forma, realice actos de cualquier naturaleza, que prepare material o moralmente la invasión del territorio nacional o la sumisión del País a cualquier gobierno extranjero”.

Esta reforma a los Delitos de Disolución Social ocurrió al inicio de una década que vio el surgimiento de protestas sociales en México contra el gobierno del PRI, sobre todo, entre los sectores campesino, sindical y estudiantil. En las siguientes 2 décadas, miembros de estos sectores terminarían por decantar de manera paulatina, debido a diferentes razones, en el uso de la violencia política.

En medio del impulso del llamado “milagro mexicano” en la economía nacional, tuvieron lugar protestas de obreros de diversos ramos, así como de maestros, con reclamos para mejorar sus condiciones laborales, obtener mejores

⁸⁶ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLI, Año II, Tomo I, Número 34, 26 de diciembre de 1950, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁸⁷ *Ídem*.

procedimientos de rendición de cuentas en los sindicatos o mayor autonomía del gobierno, que fueron reprimidas con violencia por el régimen del PRI, respuesta que derivaba tanto por el carácter autoritario del gobierno, como por la línea anticomunista a la que se adhirió en el marco de la Guerra Fría⁸⁸.

Entre algunas de las manifestaciones sociales de relevancia se puede destacar la del movimiento estudiantil de 1956 en el Instituto Politécnico Nacional, o la de los ferrocarrileros entre 1958 y 1959, con líderes como Demetrio Vallejo y Valentín Campa.

En 1959, la reforma de inicios de la década en los Delitos de Disolución Social llevó a la cárcel a Antonio Gómez Rodríguez, quien presuntamente trató de obstruir una vía férrea para impedir el movimiento de trenes tras su inconformidad después de que una huelga de trabajadores ferroviarios fuera declarada ilegal por las autoridades⁸⁹. A pesar de un amparo promovido por el quejoso, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, subordinada en ese entonces al gobierno hegemónico, avaló la constitucionalidad del delito.

3.1.3 Reforma de 1968 al Código Penal

Bajo el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, un nuevo cambio legislativo por iniciativa presidencial dirigida al Senado ocurrió en materia relacionada a las actividades de ciertos grupos ligados al terrorismo, un primer acercamiento del legislador mexicano a ello en la norma punitiva federal y que abordó uno de los tipos de ataque contra las vías de comunicación enmarcados entonces en el título quinto del *Libro Segundo* del **Código Penal**.

Al artículo 170 del texto penal, foco de la reforma, que en un inicio se limitaba a penalizar el incendio y luego la destrucción por cualquier medio de una aeronave,

⁸⁸ Herrera Calderón, Fernando, Cedillo, Adela, *Challenging authoritarianism in Mexico: revolutionary struggles and the dirty war, 1964-1982*, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2012, p. 2-3. Traducción del autor.

⁸⁹ Martínez Montoya, Isaac Felipe, "El delito de disolución social: un arma ad hoc al régimen autoritario mexicano. Análisis histórico del amparo directo 2835/60", Centro de Estudios Constitucionales SCJN, en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-delito-de-disolucion-social-un-arma-ad-hoc-al-regimen-autoritario-mexicano-analisis>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

embarcación o cualquier vehículo de servicio público federal, con personas dentro o no, se le añadió una hoy en día bien conocida táctica que comenzó a tomar auge poco después de manera mediática: el secuestro de aeronaves.

Al dictaminar la iniciativa presidencial, la Segunda Comisión de Justicia del Senado estimó para entonces el surgimiento de nuevas actividades delictivas alrededor de las vías de comunicación y fue de la consideración que los secuestros de aeronaves podían sembrar “intranquilidad” en los usuarios de los vuelos⁹⁰.

La iniciativa, sin cambio ni debate alguno en el pleno al ser tratada como de urgente resolución, fue aprobada de manera unánime por 44 votos a favor el 10 de diciembre de 1968⁹¹. La misma celeridad fue ejecutada por la Cámara de Diputados, que la aprobó por 131 votos a favor el 17 de diciembre de 1968⁹². El texto del artículo 170 del Código Penal quedó finalmente de esta manera:

“Asimismo se impondrá prisión de cinco a veinte años, sin perjuicio de la pena que corresponda por otros delitos que cometa, al que hiciere cambiar de destino una aeronave valiéndose de amenazas, violencia, intimidación, o por cualquier otro medio ilícito, o la hiciere desviar de su ruta”.

La reforma fue aprobada solo un par de meses después de que el movimiento estudiantil de ese año fuera sofocado por el gobierno de Díaz Ordaz. El movimiento estudiantil denunció una falta de democracia, un manifiesto despotismo, represión estatal por parte del régimen y ante lo que se tenían peticiones concretas, como la eliminación del cuerpo de granaderos y la derogación de los Delitos de Disolución Social⁹³.

⁹⁰ Senado, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año II, Tomo II, Número 23, 10 de diciembre de 1968, p. 4, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1968_08_22-1968_12_31/1968_12_10_O.pdf , Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁹¹ *Ídem*.

⁹² Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año II, Tomo II, Número 29, 17 de diciembre de 1968, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁹³ Herrera Calderón, Fernando, Cedillo, Adela, Challenging authoritarianism in Mexico: revolutionary struggles and the dirty war, 1964-1982, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2012, p. 4. Traducción del autor.

El movimiento estudiantil de 1968 fue parte de la sucesión de protestas y manifestaciones anteriormente mencionadas en contra el gobierno del PRI y que se vieron influidas por el impacto de sucesos extranjeros como la revolución en Cuba o la guerra en Vietnam.

Hechos como el asesinato del líder agrario Rubén Jaramillo en 1962, o la mortal represión en 1965 al grupo dirigido por Arturo Gámiz, que asaltó un cuartel en la ciudad de Madera, Chihuahua, aumentaron en grupos y movimientos sociales la consideración de recurrir al uso de la fuerza y la violencia contra un gobierno que hacía oídos sordos a los reclamos por mejores condiciones. La dura represión de 1968 se volvió un parteaguas en este proceso de radicalización en sectores de la oposición al régimen respecto a las vías para responder⁹⁴.

La introducción de este nuevo apartado del artículo 170 llegó 5 años después de la aprobación del **Convenio Sobre las Infracciones y Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves**, mejor conocido como el Convenio de Tokio, aprobado por la Organización de Aviación Civil Internacional luego de años de propuestas y ante una creciente tendencia en el secuestro de aeronaves.

Solo unos meses antes de la aprobación de este artículo en la legislación mexicana, el primer incidente aéreo ligado a la actividad terrorista contra el Estado de Israel sucedió el 23 de julio, cuando miembros del Frente Popular para la Liberación de Palestina secuestraron en el espacio aéreo de Italia el vuelo 426 de la aerolínea israelí El Al con 38 pasajeros a bordo.

La aeronave fue redirigida hacia Argelia y pidieron, a cambio de la liberación de los pasajeros de nacionalidad israelí, la liberación por el gobierno del Estado de Israel de cerca de 1 000 prisioneros palestinos. El secuestro se extendió por 39 días, y, finalmente, el gobierno israelí cedió solo en la liberación de 16 prisioneros. Ninguna víctima mortal se presentó durante el lapso en que se extendió toda la

⁹⁴ Herrera Calderón, Fernando, Cedillo, Adela, *Challenging authoritarianism in Mexico: revolutionary struggles and the dirty war, 1964-1982*, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2012, p. 4. Traducción del autor.

acción, pero fue el comienzo de un nuevo frente con el que el Estado de Israel tuvo que lidiar después por años⁹⁵.

Apenas 4 años después de esta reforma, en México tuvo lugar el insólito secuestro de un Boeing 727 de Mexicana de Aviación, con más de 100 pasajeros a bordo que había despegado de Monterrey hacia la Ciudad de México, por parte de 4 militantes de la Liga de Comunistas Armados⁹⁶. El improvisado secuestro, la mañana del 8 de noviembre de 1972, buscó la liberación de militantes del grupo detenidos 3 días antes por autoridades de Nuevo León.

Los militantes liderados por Germán Segovia, que obligaron a los pilotos a llevar el avión de regreso a Monterrey y amenazaron con hacer estallar, lograron que las autoridades cumplieran sus demandas en unas horas: la liberación de los detenidos, así como la entrega de armamento y 4 millones de pesos. Tras cumplidos sus objetivos y después de liberar a mujeres, niños y ancianos, obligaron a los pilotos a llevar el avión a Cuba. Luego del aterrizaje, los militantes, que se quedaron en la isla, liberaron al resto de los pasajeros, que regresaron ilesos a México.

Pese a que ninguno de los militantes había subido antes a un avión, la perfecta ejecución del secuestro del Boeing 727 fue, además de la disciplina interna de la Liga de Comunistas Armados, gracias a la información sobre otros secuestros de aviones obtenida de medios de comunicación⁹⁷. Curiosamente los militantes planearon declarar durante el secuestro un mensaje de solidaridad con Palestina⁹⁸, lo que podría verse como un caso de influencia directa de las acciones de palestinos sobre mexicanos en esta turbulenta época.

⁹⁵ Green, David B., "This Day in Jewish History/The First and Only El Al Hijacking", *Haaretz*, en <https://www.haaretz.com/jewish/.premium-this-day-the-first-and-only-el-al-hijacking-1.5298481>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

⁹⁶ Castellanos, Laura, Jiménez Martín del Campo, Alejandro, México armado. 1943-1981, Primera edición, Ediciones Era, México, 2007, pp. 189-192.

⁹⁷ Torres Martínez, Héctor Daniel, (2014), Monterrey Rebelde 1970 – 1973. Un estudio sobre la Guerrilla Urbana, la sedición armada y sus representaciones colectivas [Tesis de maestría], El Colegio de San Luis, p. 157, en <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/296/3/Monterrey%20rebelde%201970-1973%20un%20estudio%20sobre%20la%20guerrilla%20urbana%20C%20la%20sedici%C3%B3n%20armada%20y%20sus%20representaciones%20colectivas.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 158.

3.2 Reforma de 1970 al Código Penal

Fue en este año cuando el delito de Terrorismo hizo su entrada en el cuerpo del **Código Penal** como parte de un nuevo título de la legislación: *Delitos Contra la Seguridad de la Nación*, que acabó con la división entre seguridad interior y exterior, suprimió los Delitos de Disolución Social e integró en su totalidad a los delitos de Traición a la Patria, Espionaje, Sedición, Motín, Rebelión, Sabotaje y Conspiración.

El antecedente de la gestación de la esta reforma se presentó el 1 de septiembre de 1968, fecha del cuarto informe presidencial de Díaz Ordaz, aún en medio de las manifestaciones estudiantiles que un mes después terminaron de manera mortal en la Ciudad de México. Con un lenguaje de denostación en contra del movimiento estudiantil, que tildó como desórdenes y disturbios juveniles impregnados de violencia e injerencia extranjera, Díaz Ordaz afirmó tener la confianza de que, mediante el uso de todos los medios legales al alcance del gobierno, nada impediría la realización de los Juegos de la XIX Olimpiada en México⁹⁹.

La idea de que el movimiento estudiantil planeaba frustrar la realización de los Juegos Olímpicos, un momento en el que México sería el centro de los medios internacionales entre el 12 y el 27 de octubre de 1968, se volvió una desesperada preocupación en el gobierno de Díaz Ordaz conforme la fecha del evento internacional se acercó, con lo que justificó en parte su acción de represión en Tlatelolco contra el movimiento¹⁰⁰.

Al tocar los reclamos de fondo del movimiento estudiantil, Díaz Ordaz aseguró que pondría en libertad a todo preso político que no hubiera cometido delitos del orden común, como parte de su intención para que las manifestaciones desistieran. Asimismo, exhortó al Congreso de la Unión a que pusiera en marcha

⁹⁹ Cámara de Diputados, Informes Presidenciales. Gustavo Díaz Ordaz, México, 2006, p. 256.

¹⁰⁰ Collado Herrera, María del Carmen, "La guerra fría, el movimiento estudiantil de 1968 y el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. La mirada de las agencias de seguridad de Estados Unidos", *Secuencia*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, No. 98, mayo/ago. 2017, En: <http://www.scielo.org.mx/pdf/secu/n98/2395-8464-secu-98-00158.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

audiencias con abogados, juristas y público en general para analizar la derogación de los Delitos de Disolución Social, que aceptaría en caso de así aprobarse¹⁰¹, uno de los reclamos del movimiento estudiantil.

La exhortación hecha por Díaz Ordaz fue atendida con presteza por el Poder Legislativo y una Comisión Conjunta integrada por miembros del Senado y de la Cámara de Diputados fue establecida para encargarse de esa tarea solo 5 días después, el día 6 de septiembre de 1968¹⁰².

Una de las primeras ocasiones en que los legisladores mexicanos expresaron sus inquietudes alrededor de este tema se hicieron manifiestas en la Cámara de Diputados el 17 de diciembre de 1968¹⁰³, fecha en la que se aprobó la reforma penal en materia del secuestro de aeronaves.

Al final de la sesión de esa fecha, el diputado Lázaro Rubio Félix del Partido Popular Socialista (PPS) manifestó una condena y pidió una investigación contra lo que llamó “atentados terroristas” que habían ocurrido recientemente en el país, los cuales incluían desde bombas contra la Universidad Obrera de México hasta lo que llamó un atentado en contra de un mural de David Alfaro Siqueiros.

Al externar su reprobación de estas acciones, acusó a la derecha política de estar detrás del terrorismo con el fin de contrarrestar a las corrientes progresistas y para ejemplificarlo se refirió a varios hechos conocidos, incluido el asesinato de Robert F. Kennedy el 5 de junio de 1968 por el palestino-norteamericano Sirhan Bishara Sirhan, que presuntamente decidió matarlo con motivo del apoyo militar que el senador expresó al Estado de Israel tras la llamada guerra de los Seis Días un año antes, lo que es considerado como uno de los primeros actos de terrorismo moderno en Estados Unidos¹⁰⁴.

¹⁰¹ Cámara de Diputados, Informes Presidenciales. Gustavo Díaz Ordaz, México, 2006, p. 260-261.

¹⁰² Brauer Barba, Fernando, El delito de disolución social: el por qué de su derogación, B. Costa-Amic, México, 1970, pp. 150.

¹⁰³ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año II, Tomo II, Número 29, 17 de diciembre de 1968, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁰⁴ Slyomovics, Nettanel, Why Sirhan Sirhan, a Jerusalem-born Palestinian, Shot Bobby Kennedy, *Haaretz*, en <https://www.haaretz.com/us-news/.premium.MAGAZINE-palestinian-terrorist-or-american-psycho-what-motivated-rfk-s-killer-1.6116114>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Contrario al señalamiento de Rubio Félix, su colega por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Adrián Tiburcio González, acusó a los hechos ocurridos como “tácticas comunistoides de los ‘Maos’”, a los que además llamó “traidores a México”, que por igual vinculó a extranjeros¹⁰⁵. Como ejemplo primordial de los sujetos a los que responsabilizó y en un acto de defensa al presidente Díaz Ordaz, Tiburcio González aseguró que el objetivo de aquellos era sabotear los Juegos Olímpicos¹⁰⁶, con ello haciendo una reiteración del argumento fundamental de la administración.

Con una defensa de Díaz Ordaz y una condena a la violencia, Blas Chumacero Sánchez del PRI aludió a supuestos agentes extranjeros en la responsabilidad de los actos calificados de terroristas. Para el diputado, una agresión en contra de la CTM implicaba ella misma una agresión contra la patria, y remarcó al secuestro de aeronaves como parte de las nuevas actividades que en su consideración debían ser tipificadas por el Estado mexicano¹⁰⁷.

En su intervención, Efraín González Luna Morfín, miembro del PAN, dejó de lado las lisonjas al gobierno y se abocó más hacia un llamado a rechazar la violencia y hacer uso de las vías pacíficas para lograr los objetivos políticos en el país. En esta línea aludió a las críticas contra el PAN por presuntamente promover la violencia de estos actos terroristas, las cuales rechazó totalmente¹⁰⁸.

Joaquín Gamboa Pascoe del PRI expresó comentarios similares a los de González-Luna Morfín a favor de las vías pacíficas y llamó a los responsables de actos terroristas “extranjeros o nacionales de mala índole”, en tanto que aseguró que los ataques a su partido y a la CTM manifestaban en sí mismos agresiones contra la unidad del país, la Revolución mexicana y el progreso nacional¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año II, Tomo II, Número 29, 17 de diciembre de 1968, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁰⁶ *Ídem.*

¹⁰⁷ *Ídem.*

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ *Ídem.*

3.2.1 Iniciativa para tipificar el delito de Terrorismo en el Código Penal

El nacimiento de una iniciativa para incluir el delito de Terrorismo en la legislación federal mexicana fue obra de los senadores Juan José González Bustamante, Armando Arteaga Santoyo y Fausto Pintado Borrego del PRI, que la formularon el 9 de octubre y fue presentada ante el Senado el 16 del mismo mes en 1969¹¹⁰.

En la exposición de motivos de la iniciativa los senadores aseguraron que nuevas formas delictivas que mantenían a la sociedad en sobresalto requerían la actuación del Estado. Particularmente se refirieron a los atentados contra el patrimonio o la integridad física de personas en la Ciudad de México y en el interior de la República. Desde su punto de vista, el terrorismo podía abarcar desde la propagación de noticias falsas, es decir, un acto sin la necesidad de la violencia, hasta delitos contra la integridad de las personas o su patrimonio.

La idea original de los senadores fue incluir el tipo penal de Terrorismo en el *Capítulo III Armas Prohibidas del Título Cuarto Delitos Contra La Seguridad Pública del Libro Segundo del Código Penal*. De esta manera, el nuevo nombre del *Título Cuarto* fue propuesto como *Terrorismo y Armas Prohibidas*, en tanto que se propuso agregar el artículo 159 bis, que a la letra decía:

“Artículo 159 bis. Se impondrá prisión de uno a diez años, sin perjuicio de la pena que corresponde por los delitos que resulten, al que, utilizando bombas, aparatos explosivos, gases nocivos al hombre, por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que tiendan a producir alarma, temor o terror en la sociedad o perturben la paz pública.

¹¹⁰ Senado, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 11, 16 de octubre de 1969, En: https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1969_08_22-1969_12_31/1969_10_16_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

“Cuando se usen medios no violentos en la ejecución de los actos mencionados, la sanción será de uno a cinco años de prisión, independientemente de la pena aplicable por los delitos que se cometan”.

En su dictamen sobre la iniciativa, las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado afirmaron que, en su consideración, habían aparecido para entonces conductas que amenazaban con destruir a la sociedad, entre las que enlistaron al pandillerismo, el uso de estupefacientes, la piratería aérea y el terrorismo, generadores de estados de alarma y terror¹¹¹.

Calificaron a todo acto de actividad terrorista en el país de carecer de raíces mexicanas y de tener una naturaleza de “antipatria”, mientras que como bien jurídico protegido en el terrorismo señalaron que se trataba de:

“el desenvolvimiento tranquilo y pacífico de la vida civil, la que debe interpretarse como un estado de seguridad y confianza de cada ser humano en particular y simultáneamente de todos entre sí para disfrutar de una existencia apoyada en los valores que determinan la cohesión y la coherencia de una colectividad y por otra parte evite, hasta donde alcance la acción preventiva de la norma penal, la formación de la atmósfera de angustia que causa la amenaza de un peligro común, entendido como un riesgo latente y ominoso que se espera sufrir sin saber cuándo”¹¹².

Las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Estudios Legislativos aseguraron que el México de Díaz Ordaz era un país con las más amplias libertades, por lo que los canales para la disidencia estaban garantizados, pero insinuaron algo

¹¹¹ Senado, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 13, 28 de octubre de 1969, p. 5, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1969_08_22-1969_12_31/1969_10_28_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹¹² *Ibidem*, p. 6.

a notar dentro de sus argumentos: el terrorismo era válido contra “las tiranías y los despotismos más intolerables y opresivos”¹¹³.

Finalmente, luego de sus consideraciones, las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Estudios Legislativos decidieron que el artículo añadido para el Terrorismo fuera el 163 Bis dentro *del Capítulo III Armas Prohibidas*. El texto fue modificado ligeramente para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 163 bis. Se impondrá prisión de uno a diez años sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que provoque incendio o inundación, o utilice artefactos explosivos, gases o sustancias nocivas, o cualquier otro medio violento para ejecutar actos en contra de las personas, las cosas o los servicios al público, oficiales o privados, con el propósito de producir temor, alarma o terror en la sociedad.

“Cuando se usen medios no violentos en la ejecución de los actos mencionados, la sanción será de uno a cinco años de prisión, independientemente de las penas aplicables por los delitos que se cometan”.

La iniciativa ligeramente modificada fue aprobada por el Senado por una unanimidad de 46 votos el 30 de octubre de 1969¹¹⁴. La Cámara de Diputados recibió el dictamen el 18 de noviembre de 1969¹¹⁵, pero este nunca pasó a su primera lectura al terminar por ser subsumido el delito por la iniciativa de la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión que analizó el debate sobre los Delitos de Disolución Social.

¹¹³ Senado, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 13, 28 de octubre de 1969, p. 5, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1969_08_22-1969_12_31/1969_10_28_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹¹⁴ Senado, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 14, 30 de octubre de 1969, p. 5, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1969_08_22-1969_12_31/1969_10_30_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹¹⁵ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 30, 18 de noviembre de 1969, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

3.2.2 Informe sobre las audiencias para reformar el Código Penal

Desde el 11 de septiembre y hasta el 16 de diciembre de 1968 se celebraron 25 audiencias públicas y se recibieron 117 opiniones, en las que participaron figuras de distintas disciplinas relevantes en lo relacionado al artículo 145: desde juristas como Ignacio Burgoa o Ricardo Franco Guzmán, hasta David Alfaro Siqueiros. Un informe se presentó ante la Cámara de Diputados el 14 de julio de 1970, tras varios meses de estudio y análisis por la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión¹¹⁶. De entre las opiniones recibidas sobre los Delitos de Disolución Social, un total de 49 de las 117 se inclinaron por desaparecer el artículo 145; en tanto que 68 se inclinaron a su permanencia dentro del **Código Penal**¹¹⁷.

Como parte de los trabajos de la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión derivados de lo vertido sobre los Delitos de Disolución Social, también realizó un análisis total del *Título Primero Delitos Contra la Seguridad Exterior de la Nación* y el *Título Segundo Delitos Contra la Seguridad Interior de la Nación* del *Libro Segundo* del **Código Penal**, conceptos que terminaron por fundirse en un solo título bajo el nombre de *Delitos Contra la Seguridad de la Nación*. De acuerdo con la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión, una reforma en ambos títulos era necesaria para poder posibilitar una mayor garantía y seguridad del Estado mexicano.

La Comisión Conjunta del Congreso de la Unión decidió eliminar los Delitos de Disolución Social del artículo 145, bajo la conclusión de que no se podía castigar a nadie por ideología sino solo por actos ilícitos concretos, sin abandonar la idea gubernamental de que el delito no atacaba a la libertad de expresión. Por igual manera, decidió realizar modificaciones a los delitos de Traición a la Patria, Espionaje, Sedición, Motín, Rebelión, Conspiración y Privación Ilegal de la Libertad, además de establecer los nuevos tipos de Terrorismo y Sabotaje¹¹⁸.

¹¹⁶ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 25, 14 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹¹⁷ *Ídem.*

¹¹⁸ *Ídem.*

Al momento de abordar el delito de Terrorismo en su exposición de motivos, al que consideró difícil de definir con claridad y del que notó como sus sujetos pasivos al individuo, la sociedad, la nación y el Estado mismo, la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión se enfocó sobre todo en abordarlo con un enfoque centrado en la característica del sentimiento de terror, al apuntar que este:

“provoca un estado anímico, individual o colectivo, de miedo, espanto, pavor de un mal que amenaza o de un peligro que se teme, de angustia, aflicción, congoja o desesperación... Su finalidad es alarmar, amedrentar en alto grado, es decir, aterrorizar al medio social, con objeto de alterar la paz pública, provocar el desorden o compeler a las autoridades para que satisfagan peticiones sin apego a las normas legales”¹¹⁹.

Al presentar sus argumentos, la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión consideró que incluso se podía configurar el terrorismo con actos sin necesidad del uso de la violencia, como la difusión de “falsas noticias” o “procedimientos pacíficos”¹²⁰.

Actos calificados de terroristas en fechas recientes para ese entonces, una reforma penal impulsada por el presidente Richard Nixon en Estados Unidos, una reunión de la Organización de Estados Americanos que abordó el terrorismo a la luz del incremento del fenómeno en el plano internacional y el movimiento estudiantil de 1968 fueron parte de los hechos que impulsaron a la inclusión de este nuevo tipo penal, de acuerdo con la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión¹²¹. Al momento de delinear los elementos del delito, la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión postuló que en el terrorismo:

“aparece como núcleo central la intimidación mediante actos que pueden o no ser violentos, de tal suerte que el agente activo para lograr los fines inmediatos que se propone, emplea elementos subjetivos y objetivos o

¹¹⁹ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 25, 14 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ *Ídem.*

se vale de cualquier medio para producir un estado de inquietud en una población o en un grupo o sector de esta, a fin de crear un clima propicio a los objetivos mediatos que se hayan trazado”¹²².

La Comisión Conjunta del Congreso de la Unión llamó de manera particular al Sabotaje un “acto de terrorismo, pacífico o violento, calificado”, precisión explicativa de que, si un acto terrorista repercutía en centros vitales para la economía del país o en la capacidad defensiva de este, la acción se transformaba en este otro delito. Para mayor aclaración, la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión afirmó que el sabotaje no se trataba más que de un acto de terrorismo directamente lesivo a la economía o a la seguridad del Estado¹²³.

El delito de Terrorismo fue planteado en la iniciativa de la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión de la siguiente manera:

“Art. 139. Se impondrá prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que persigan producir o produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, o perturben la paz pública, o traten de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Cuando los mismos efectos se produzcan por medios no violentos, la sanción será de uno a diez años de prisión y multa hasta de quince mil pesos”.

Ante la iniciativa presentada por la Comisión Conjunta del Congreso de la Unión, el Ejecutivo solicitó en fecha 15 de julio de 1970 un período extraordinario de sesiones al Congreso de la Unión con tal de analizar, debatir y aprobar en su caso

¹²² Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 25, 14 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹²³ *Ídem*.

la iniciativa¹²⁴. En la excitativa para el período extraordinario, el saliente presidente Díaz Ordaz consideró que la aprobación de la reforma debía darse sin demora, debido tanto a que se trataba de un asunto de elevado interés, por el hecho de que la derogación de los Delitos de Disolución Social implicaría la libertad de reos condenados por ello, además de que una nueva legislatura había sido ya electa el 5 de julio y entraría en funciones el 1 de septiembre de 1970.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó de inmediato la solicitud presidencial un día después de ser requerida y convocó el período extraordinario de sesiones para el día 23 de julio de 1970¹²⁵. Las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y de Estudios Legislativos del Congreso de la Unión fueron las encargadas de presentar el dictamen de la iniciativa en su primera lectura.

La inclusión del delito de Terrorismo fue calificada por las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y de Estudios Legislativos como de interés y de importancia trascendental para la vida jurídica, política, económica y social del país, sobre el que vertieron una descripción tanto del acto, el sujeto activo y el sujeto pasivo:

“El terrorismo, en todas sus formas y cualesquiera que sean sus resultados, configura uno de los delitos más graves, es una de las conductas más ofensivas a la sociedad y constituye delito calificado por premeditación, ventaja, alevosía y traición.

“En la ejecución de su conducta delictuosa, el terrorista piensa, premedita lo que va a realizar y tiene la intención de causar daño; obra con ventaja porque, en virtud de los medios empleados en la comisión del delito, no corre peligro alguno en su integridad física; obra con alevosía porque se vale de la clandestinidad, la acechanza para causar el daño; y, finalmente, en múltiples ocasiones, actúa con traición al faltar a la confianza que se le guarda porque se ignoran sus actividades y los fines que persigue. El

¹²⁴ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 26, 16 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹²⁵ *Ídem*.

terrorismo, es a la vez un medio y un fin; es delito de peligro y finalista. Sus medios son los actos violentos que se realizan con explosivos, incendio, armas de fuego, tóxicos y otros para causar espanto, miedo, pánico, terror o angustia en la colectividad para desquiciarla; esa situación psicológica que se pretende crear en la multitud, es también medio para llegar al extremo final que persigue de menoscabar la autoridad del Estado, obligar a la autoridad a realizar un acto determinado y, en última instancia, a derrocarla o modificar la estructura e instituciones del Estado.

“El terrorista, en un sistema democrático como en el que vivimos, en que el pueblo y las autoridades se rigen por las disposiciones constitucionales y por la aplicación del derecho, no ha logrado ni logrará los fines que lo impulsan, pero desgraciadamente su conducta ocasiona numerosas víctimas inocentes y daña a la colectividad.

“La víctima del terrorismo es el pueblo, que siente cólera y desprecio hacia quien coloca o lanza el instrumento de la destrucción. El terrorista es anónimo, cobarde, inhumano, despiadado y cruel. No combate a cara abierta, sino que asesina o destruye a mansalva y propende a hacer víctimas inocentes; el acto terrorista no tiene dedicatoria personal. Destruye a ciegas¹²⁶.

Las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y de Estudios Legislativos estimaron de manera notoria suprimir del todo en el párrafo segundo la idea de que la actividad terrorista también podía ser producida mediante actos no violentos. Al momento de abordar el delito de Sabotaje, las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos no dejaron escapar la similitud de este con el tipo penal de Terrorismo y destacaron que no debería de confundirse a ninguno de ambos con el delito de daño en propiedad ajena. De esta manera, el delito de Terrorismo quedó

¹²⁶ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 2, 23 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

de la siguiente forma en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos:

“**Art. 139.** Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, o perturben la paz pública, o traten de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación”.

La iniciativa, de la que se relegó su segunda lectura por la urgencia de la materia, fue sometida a su discusión y votación en la Cámara de Diputados el día 24 de julio de 1970¹²⁷.

El PPS, en voz de Ezequiel Rodríguez Arcos, expresó el respaldo del partido a la eliminación de los Delitos de Disolución Social y recordó que habían buscado su supresión con una iniciativa de reforma desde 1962, pero manifestó su desaprobación por las demás modificaciones al **Código Penal**.

Dentro de sus consideraciones, afirmó que fenómenos como el terrorismo, al que tildó de ser propio de anticomunistas, se habían producido hasta entonces con mayor frecuencia en países alineados a Estados Unidos, por lo que vio como una “calumnia” al hecho de que se implantara en México la figura del delito de Terrorismo. En este aspecto, denotó una presión extranjera para la aprobación de estas figuras, en especial, de la OEA y Estados Unidos. Además, acusó a la nueva redacción del título de *Delitos Contra la Seguridad de la Nación* de perseguir ideas políticas,

¹²⁷ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 3, 24 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

atentar contra el derecho de asociación y reunión para manifestarse, así como de atentar contra las organizaciones sindicales y políticas independientes¹²⁸.

Carlos Sánchez Cárdenas, por parte del Partido Comunista Mexicano (PCM), que votó en contra del dictamen y el legislador que más debate generó durante la sesión, expresó su deseo de que se hicieran más acciones a favor de los presos por motivos de manifestaciones sociales en los años precedentes. Su posición fue en contra de la reforma en su parte general. Resaltó que, en su consideración, el nuevo rostro de los *Delitos Contra la Seguridad de la Nación* podía propiciar acciones penales sin justificación contra líderes políticos, sindicales, sindicales o estudiantes y afectar como tal el derecho a la manifestación pacífica.

En cuanto al delito de Terrorismo, acusó una tipificación inadecuada, imprecisa, irresponsable y sin protección de los derechos democráticos. Además, tachó de vaguedad y sesgo a la redacción del tipo que, insinuó, se asemejaba al contenido de los Delitos de Disolución Social, por lo que instó a que se estudiara con más tiempo. Como su colega del PPS, denunció lo que llamó un interés de Estados Unidos para la tipificación del delito en México con el fin de proteger su esfera de influencia geopolítica¹²⁹.

Alberto Briceño Ruiz del PRI, a favor de la reforma, consideró al terrorismo como una actividad que debía ser sancionada con la mayor severidad posible y dijo ver como sujetos pasivos del terrorista a los individuos, a su sociedad, a su nación y a su Estado. Con todo, el legislador propuso una modificación a la propuesta del delito de Terrorismo destinada a delinear ciertas finalidades del acto:

"Se impondrá pena de prisión de 2 a 40 años, y multa hasta de 50,000 pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, substancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público,

¹²⁸ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 3, 24 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹²⁹ *Ídem*.

que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ellas, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación"¹³⁰.

Leopoldo Hernández Partida del PRI estimó de buena manera la eliminación de la noción del terrorismo sin violencia y propuso también una modificación al delito de Terrorismo, en específico, para penar a los cómplices, cuyo texto era el siguiente:

"Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión, y multa hasta de 10 mil pesos al que, teniendo conocimientos de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades"¹³¹.

La diputada Guadalupe Aguirre Soria del PRI respaldó la modificación propuesta por Briceño Ruiz y aseguró que el objeto afectado por el terrorismo era la paz pública basada a la vez en el orden público, que, en otras palabras, enunció como el desarrollo normal de actividades de los ciudadanos sin existencia de un temor a la destrucción de su propia organización¹³².

José de las Fuentes Rodríguez del PRI, además de apoyar la propuesta de Briceño Ruiz, se opuso a las críticas de su colega del PCM y aseguró que era inexistente cualquier tipo de vaguedad en la definición del delito de Terrorismo del dictamen, ante lo que defendió la penalidad de un máximo de 40 años, que incluso consideró benévola. Trató de delinear al agente terrorista como un individuo "que no se sabe cuál es su propósito"¹³³.

El diputado Rafael Preciado Hernández del PAN aseguró que lo principal alrededor del delito de Terrorismo era precisar bien su tipificación, por lo que propuso la adición de la supresión de los términos alarma y temor, para que solo se estableciera la palabra terror como parte de los medios de la actividad terrorista¹³⁴.

¹³⁰ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 3, 24 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹³¹ *Ídem.*

¹³² *Ídem.*

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ *Ídem.*

El diputado Javier Blanco Sánchez también del PAN negó que la reforma penal en materia de seguridad nacional respondiera a presiones del extranjero o compromisos de México con Estados Unidos¹³⁵.

Finalmente, el artículo, modificado con una propuesta de Briceño Ruiz del PRI y con la adición de un párrafo sugerido por su copartidario Leopoldo Hernández Partida, fue aprobado por 129 votos a favor y 26 en contra. Se trató del artículo con más votos en contra de todos lo impugnados de la iniciativa durante su proceso de discusión y aprobación. La reforma fue aprobada en lo general por 168 votos a favor y 1 en contra, en tanto que los artículos impugnados fueron aprobados por un total de 140 votos a favor y 7 en contra¹³⁶. El artículo del delito de Terrorismo quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 139.- Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación”.

Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al que, teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades”.

Como parte de la reforma aprobada por los legisladores, el artículo 144 del Código Penal pasó a establecer que se consideraban a partir de entonces delitos de carácter político los de Rebelión, Sedición, Motín y Conspiración, excluyendo, junto a Traición a la Patria, Espionaje y Sabotaje, al de Terrorismo.

¹³⁵ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura XLVII, Año III, Tomo III, Número 3, 24 de julio de 1970, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹³⁶ *Ídem*.

3.3 Ley de Amnistía de 1978

Durante su segundo informe de gobierno en 1978, el presidente José López Portillo anunció la iniciativa de una ley de amnistía con el fin de indultar a los ciudadanos mexicanos que hubiesen incurrido en delitos de índole política en años anteriores¹³⁷.

La década de los años 70 en México vio la explosión de la acción directa armada contra el gobierno del PRI, una derivación más violenta de los reclamos y protestas organizados desde la década de los años 50, ejercida por grupos diversos cuya naturaleza principal era urbana y estudiantil, como el Movimiento Armado Revolucionario o la Liga Comunista 23 de septiembre.

Por el contrario, alineado a la doctrina estadounidense de la Guerra Fría, el gobierno federal ejerció una dura represión en su contra, mientras que, de la mano con los medios de comunicación, términos como el de “terrorista”, entre otros, eran empleados para designar peyorativamente a los miembros de los grupos armados para inocular en la sociedad un desprestigio hacia aquellos y suscitar miedo¹³⁸. La época en cuestión es conocida popularmente como “la guerra sucia”.

En su exposición de motivos, López Portillo aseguró que la amnistía era resultado de la decisión del gobierno de permitir la participación en la política de más corrientes ideológicas. Para ello, indicó, se necesitaba incorporar de nuevo en este campo a aquellas personas que hubiesen incurrido en delitos de tinte político, exceptuando, entre otros, al de Terrorismo, salvo valoración de las autoridades que estableciera que el procesado o reo no hubiera tenido una intervención directa en el delito ni fuera una persona de alta peligrosidad¹³⁹.

¹³⁷ Cámara de Diputados, Informes presidenciales. José López Portillo, México, 2006, p. 104, en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-15.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹³⁸ Herrera Calderón, Fernando, Cedillo, Adela, Challenging authoritarianism in Mexico: revolutionary struggles and the dirty war, 1964-1982, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2012, p. 7. Traducción del autor.

¹³⁹ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura L, Año III, Tomo III, Número 10, 15 de septiembre de 1978, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Según aseguraron al elaborar su dictamen las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, Primera de Justicia, Segunda de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Sección Constitucional de la Cámara de Diputados, la excepción a delitos como el de Terrorismo se debía a que su foco no residía en una “ofuscación sectaria o partidaria”, sino en una “propensión” del sujeto a la violencia y a la agresión¹⁴⁰.

Francisco Hernández Juárez del PPS, en ecos que resonaron de otros colegas legisladores suyos años antes, aseguró durante la discusión del dictamen en la Cámara de Diputados el 18 de septiembre de 1978, que un verdadero revolucionario no podría emplear el terrorismo, al ser una técnica únicamente de reaccionarios y del “imperialismo yanqui” para contrarrestar gobiernos progresistas; los revolucionarios, enfatizó, solo lo emplearían cuando fuera la alternativa que les hubiera sido impuesta¹⁴¹.

Con 4 artículos impugnados que fueron modificados por mayoría, el proyecto de ley de amnistía fue aprobado por 177 votos a favor en lo general y por 173 votos en artículos no impugnados en la Cámara de Diputados¹⁴². En su discusión en el Senado, de manera particular y contrario a lo establecido en el **Código Penal**, uno de sus miembros, Horacio Castellanos Coutiño del PRI, consideró al delito de Terrorismo como uno de carácter político¹⁴³.

Jorge Cruickshank García del PPS, aseguró ver en la iniciativa una actitud de muy buena fe por parte del Ejecutivo y señaló que su partido condenaba ampliamente al terrorismo en todas sus formas, que caracterizó como un método de la derecha y el fascismo¹⁴⁴. El senador, aparentemente en alusión a lo que podría concebirse como terrorismo de Estado, acusó que, por el contrario a lo que podría

¹⁴⁰ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura L, Año III, Tomo III, Número 11, 18 de septiembre de 1978, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁴¹ *Ídem*.

¹⁴² *Ídem*.

¹⁴³ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura L, Año III, Tomo III, Número 9, 27 de septiembre de 1978, pp. 6-7, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1978_08_22-1979_05_24/1978_09_27_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 8-12.

pensarse en esos agitados años, tanto campesinos como obreros mexicanos comprometidos con luchas sociales habían sido víctimas de represión mediante ese método a manos de “fuerzas conservadoras” y “contrarrevolucionarias”. Cruickshank García también responsabilizó del terrorismo en México a la injerencia de Estados Unidos y lamentó que, aún con la aprobación de la **Ley de Amnistía**, los actos terroristas no se acabarían.

El proyecto de decreto de la **Ley de Amnistía** fue aprobado de manera unánime en el Senado por 56 votos a favor el día 27 de septiembre de 1978¹⁴⁵. Así, dentro de la **Ley de Amnistía**, el Terrorismo figuraba en 2 artículos:

“**Artículo 1.** Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, ante los Tribunales de la Federación o ante los Tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, por los delitos de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión, o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro.

...

Artículo 3. En los casos de los delitos contra la vida, la integridad corporal, terrorismo y secuestro podrán extenderse los beneficios de la amnistía a las personas que, conforme a la valoración que formulen los Procuradores de la República y General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo con los informes que proporcione la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, hubieran intervenido en su comisión pero no revelen alta peligrosidad”.

¹⁴⁵ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura L, Año III, Tomo III, Número 9, 27 de septiembre de 1978, pp. 6-7, en https://infosen.senado.gob.mx/documentos/DIARIOS/1978_08_22-1979_05_24/1978_09_27_O.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Esta **Ley de Amnistía** fue abrogada por el Congreso de la Unión más de 36 años después, en fecha 27 de enero de 2015 durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto¹⁴⁶.

3.4 Reforma de 2007 al Código Penal: el impacto del 11-S

El 11 de septiembre de 2003, en el segundo aniversario de los ataques terroristas de al Qaeda contra Estados Unidos, el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada envió 2 propuestas al Senado de la República para reformar el delito de Terrorismo en el **Código Penal** con modificaciones secundarias en otras legislaciones¹⁴⁷, la primera iniciativa de reforma sustancial al tipo penal en 3 décadas.

Una de ellas, de carácter ofensivo al sistema financiero detrás de las actividades de terrorismo, buscó reformar la **Ley de Instituciones de Crédito**, la **Ley de Ahorro y Crédito Popular**, la **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**, la **Ley Federal de Instituciones de Fianzas**, la **Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros**, la **Ley del Mercado de Valores**, la **Ley de Sociedades de Inversión** y la **Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito**.

Dentro de esta iniciativa se reconocieron las entonces recientes medidas internacionales en la materia, entre ellas el **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo** y la **Resolución 1373 de la Asamblea General de la ONU**, así como la actividad del Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI), organismo del que México es parte desde el año 2000.

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, 27 de enero de 2015, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lamn78/LAmn78_abro_27ene15.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁴⁷ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LIX, Año I, Sesión Número 5, 6 de septiembre de 2003, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1415, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

La otra iniciativa enviada por el Ejecutivo buscó establecer una diferencia entre Terrorismo de carácter nacional e internacional, con el fin de salvaguardar la paz y la seguridad internacional, así como incluir también la tipificación de la amenaza de comisión de ambos, algo que carecía la legislación aprobada en 1970.

Una de las propuestas fue la inclusión, dentro de los medios de ejecución del terrorismo, de elementos de muy alto riesgo como agentes biológicos, químicos o radioactivos, idea que provino a su vez de lo dispuesto en el **Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas**, adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1997.

En el terreno de lo financiero, la propuesta sugirió sancionar los actos tanto lícitos como ilícitos que pudiesen financiar todo acto de terrorismo. La conspiración autónoma para cometer Terrorismo fue otra de las novedades planteadas, debido a que el delito original del artículo 141 reformado en 1970 presentaba una sanción inferior que no consideraba adecuada.

La preparación de un acto terrorista en México que tuviera como destino de ejecución otro país fue sugerido por el Ejecutivo para su incorporación al artículo 148 Bis del **Código Penal**. El reclutamiento de personas para actividades terroristas también fue considerado, conforme a la línea de la **Resolución 1373** de la **Asamblea General de la ONU**.

La sanción propuesta por el Ejecutivo para el delito de Terrorismo fue elevada del original de 2 a 40 años, y de 400 a 1 200 días multa, a un total de 20 a 40 años de prisión; para la Conspiración se consideró una pena de 5 a 10 años de prisión y de 100 a 300 días multa; en cuanto al encubrimiento se pensó en una pena de 5 a 10 años de prisión y de 100 a 300 días multa; la pena también fue incrementada en caso de que los agentes terroristas hubiesen sido militares en ejercicio o servidores públicos del Estado.

Un cambio en el hoy abrogado **Código Federal de Procedimientos Penales** en su artículo 194 también fue sugerido por la administración de Fox para establecer al Terrorismo como un delito grave, tanto en su ejecución como en el aspecto de su

financiación, y de no permitir la libertad preparatoria a los sentenciados por este delito.

En cuanto al artículo 167, sobre delitos de Ataques a las Vías de Comunicación y Violación de Correspondencia, se sugirió la tipificación de emitir amenazas que atentaran contra la seguridad de todo vehículo de servicio público. Delineó también la intención de México de extraditar a todo sujeto extranjero que se encontrara en el país y hubiera ejecutado actos terroristas.

Finalmente, proyectó una inclusión del delito de Terrorismo dentro de la **Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**, en todos los nuevos aspectos sostenidos respecto al terrorismo. De esta manera, el delito de Terrorismo fue propuesto por el gobierno de Fox de la siguiente manera:

“Artículo 139. Se impondrá pena de prisión de veinte a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, agentes químicos, biológicos o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con el objeto de que sean utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas, o en apoyo de personas u organizaciones terroristas que operen en el territorio nacional.

Artículo 139 bis. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa a quienes conspiren para cometer los delitos previstos en el artículo anterior.

Artículo 139 ter. Se aplicará pena de diez a veinte años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere el párrafo primero del artículo 139.

Si el amenazador cumple su amenaza, se acumularán la sanción de éste y la del delito que resulte.

Artículo 139 quáter. Se aplicará pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista o de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

Artículo 139 quinquies. Se aplicará pena de diez a veinte años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que reclute personas para cometer actos terroristas, previstos en este capítulo”.

Mientras que el delito de Terrorismo Internacional fue propuesto de la siguiente manera:

“Artículo 148 bis.- Se impondrá pena de prisión de veinte a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, agentes químicos, biológicos o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes, de nacionales o de funcionarios de un Estado extranjero o de una organización internacional, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, tratar de menoscabar la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a dicho

Estado o a una organización internacional a realizar un determinado acto o abstenerse de realizarlo.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con el objeto de que sean utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas internacionales, o en apoyo de personas u organizaciones terroristas que operen en el extranjero.

La misma sanción se impondrá a quien prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer o se haya cometido en el extranjero.

Artículo 148 ter. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa a quienes conspiren para cometer los delitos previstos en el artículo anterior.

Artículo 148 quáter. Se aplicará pena de diez a veinte años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere el párrafo primero del artículo 148 bis.

Si el amenazador cumple su amenaza, se acumularán la sanción de éste y la del delito que resulte.

Artículo 148 quinquies. Se aplicará pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa al que teniendo conocimiento de las conductas a que se refiere este Capítulo o de la identidad de los participantes, no lo haga saber a las autoridades.

Artículo 148 sexies. A quien reclute personas con el propósito de cometer actos terroristas a que se refiere este Capítulo, se le aplicará pena de diez a veinte años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa”.

Pocos meses después de la iniciativa del gobierno de Fox, una nueva iniciativa fue presentada el 16 de marzo de 2004 por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)¹⁴⁸. La nueva propuesta llegó 5 días después de otro evento que sacudió al mundo occidental: la serie de explosiones ejecutadas por una célula ligada a al Qaeda en el sistema de trenes de Madrid, España. El atentado dejó cerca de 200 muertos y más de 2 000 heridos.

El PVEM argumentó en su exposición de motivos que el Legislativo no podía prorrogar más la tipificación de las nuevas modalidades y variables del terrorismo que se habían establecido en los tratados internacionales de los cuales México era parte, a fin de que el país cumpliera cabalmente con sus compromisos internacionales y que cualquier posible acto terrorista de índole internacional en su territorio no quedara impune.

Si bien no descartó la existencia y propuestas enviadas por el presidente Fox, el PVEM consideró nuevas adiciones entre las que destacó: tipificar el financiamiento del terrorismo, abordar los ataques terroristas con el objetivo de cometerse en territorio extranjero y un incremento en las penas aplicables.

Aunque concordó con la línea propuesta del Ejecutivo, los legisladores del PVEM sugirieron también añadir un tipo contra aquellos que participaran o ayudaran en la comisión de actos terroristas tanto en México como en territorio extranjero, crear un tipo adicional para penar el encubrimiento, establecer un tipo especial que penara el financiamiento del terrorismo y aumentar las penas a los responsables de la comisión del delito.

Las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos Primera del Senado presentaron su dictamen de las iniciativas del Poder Ejecutivo y el PVEM el 27 de octubre de 2005¹⁴⁹. Para ese entonces, unos meses atrás, otro hecho había

¹⁴⁸ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LIX, Año I, Sesión Número 2, 16 de marzo de 2004, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1459, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁴⁹ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LIX, Año III, Sesión Número 19, 27 de octubre de 2005, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1636, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

causado conmoción a nivel internacional: una serie de explosiones ejecutadas por individuos ligados a al Qaeda en el sistema de transporte público de Londres, Reino Unido, el 7 de julio de 2005. Este atentado dejó más de medio centenar de muertos y cerca de 800 heridos.

La aceptación del Terrorismo Internacional de la iniciativa fue vista por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos como una respuesta a una intención de México por unirse en la lucha contra el denominado terrorismo internacional. Estimaron acertado no solo prohibir los actos de financiamiento del terrorismo, sino también sancionarlos, en línea con documentos como la **Resolución 51/210** de la Asamblea General de la ONU. Alrededor de la penalidad, se optó por mantenerla en un rango de 6 a 40 años y hasta 1 200 días multa en el delito de Terrorismo, así como mantener la frase "cualquier medio" en cuanto a las vías para ejecutar el acto.

Los artículos referentes a la Conspiración y Reclutamiento de Terrorismo puestos en la mesa por el Ejecutivo fueron suprimidos por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos Primera. Sobre el encauzamiento de militares en activo hacia actividades terroristas, se sugirió una penalidad de 8 a 40 años y de 500 a 1 050 días multa. El artículo para tipificar el delito de Terrorismo Internacional vio reducida su pena de prisión propuesta por el Ejecutivo de 20 a 40 años a 15 a 40 años, la tipificación de la Conspiración de este delito fue también suprimida, y su numeral original fue suplantado por el tipo para el encubrimiento, en tanto que la amenaza quedó idéntica como en el delito de Terrorismo.

Una ligera modificación al **Código Federal de Procedimientos Penales** en su artículo 180 para acoplar lo respectivo a la sanción del Financiamiento al Terrorismo fue propuesta por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos Primera, que a la vez acataron la petición de delinear como delito grave al Terrorismo. Finalmente, acoplaron los cambios relativos a la reforma en las normatividades financieras. El delito de Terrorismo fue delineado así en el dictamen:

“Artículo 139. Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que

correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, agentes químicos, biológicos o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación por cualquier otro medio, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.

Artículo 139 Bis. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista o de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

Artículo 139 Ter. Se aplicará pena de diez a veinte años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere el párrafo primero del artículo 139”.

Mientras que el delito de Terrorismo Internacional fue determinado de la siguiente manera:

“Artículo 148 Bis. Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:

I) A quien utilizando sustancias tóxicas, agentes químicos, biológicos o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes o

personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, tratar de menoscabar la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales a realizar un determinado acto o abstenerse de realizarlo;

II) Al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas internacionales, o en apoyo de personas u organizaciones terroristas que operen en el extranjero, y

III) Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer o se haya cometido en el extranjero.

Artículo 148 Ter. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa, al que teniendo conocimiento de las conductas a que se refiere este Capítulo o de la identidad de los participantes, no lo haga saber a las autoridades.

Artículo 148 Quáter. Se aplicará pena de seis a doce años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere la fracción I del artículo 148 Bis”.

Con una primera lectura desarrollada el 27 de octubre, la segunda lectura, discusión y consecuente aprobación por el Senado del dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos Primera se llevó a cabo el 1 de diciembre de 2005¹⁵⁰.

Leticia Burgos Ochoa, senadora por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), sostuvo durante la discusión que el delito de Terrorismo había sido utilizado

¹⁵⁰ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LIX, Año III, Sesión Número 30, 1 de diciembre de 2005, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1647, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

por el gobierno en una mecánica similar a los derogados Delitos de Disolución Social. Sostuvo que el terrorismo, incluso si abanderase una causa digna, solo terminaría por perjudicarla, consideró que era un error tratar de vencer al terrorismo únicamente con la fuerza y expresó estar en contra de cualquier limitación de los derechos humanos en el involucramiento con el terrorismo. Por ello, instó a mejorar la legislación al respecto para evitar que el delito de Terrorismo fuese utilizado como arma por el gobierno para castigar a grupos civiles opositores¹⁵¹.

Así, la bancada del PRD propuso una modificación tanto para Terrorismo como Terrorismo Internacional en un solo artículo, que terminó por ser rechazada. Su texto era el siguiente:

“Artículo 139.- Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, agentes químicos, biológicos o similares, materiales radiactivos o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio o inundación, realice actos en contra de las cosas o servicios públicos, con el propósito de causar un daño significativo en ese lugar, instalación, o reproduzca o pueda producir un grave perjuicio económico o bien realice esos u otros actos destinados a causar la muerte o lesiones corporales a una persona, en ambos casos, cuando el propósito de los actos, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a la población o a un grupo o sector determinado de ésta, menoscabar la autoridad del Estado o presionar a la autoridad para que realice un acto o se abstenga de hacerlo.

La misma penalidad se aplicará a quien cometa un homicidio, secuestro u otro atentado, que ponga en peligro la integridad física o la libertad en contra de personas internacionalmente protegidas, o bien, a quien

¹⁵¹ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LIX, Año III, Sesión Número 30, 1 de diciembre de 2005, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1647, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

cometa actos contra las cosas de los definidos en el párrafo anterior en contra de los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de dichas personas, y a quien se apodere de otra persona o la detenga y amenace con matarla, hierirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a un Estado, una organización internacional, intergubernamental, una persona física o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión, como condición explícita o implícita para la liberación del rehén”¹⁵².

Con una ligera modificación en el delito de Terrorismo Internacional propuesta por David Jiménez González del PRI, el dictamen fue aprobado por el pleno del Senado por 76 votos a favor, ningún voto en contra y la abstención de Burgos Ochoa el 1 de diciembre de 2005¹⁵³.

La minuta del proyecto de decreto fue aprobada por las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados en abril de 2006, pero debido a un retraso procedimental del recinto legislativo, pasó más de un año para que fuera discutido en el pleno, el 20 de febrero de 2007¹⁵⁴.

Las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público estimaron, tal y como sus pares en el Senado, que el terrorismo pasaba por un momento de intensificación mundial y que la adecuación del marco jurídico nacional era necesaria para la cooperación internacional en la materia. Ante ello, consideraron que no bastaba solo el tipo penal de Terrorismo, sino que también era necesario, tanto de carácter nacional como internacional, el de Financiación del Terrorismo, Amenaza de Terrorismo, Conspiración para cometer Terrorismo y Reclutamiento al Terrorismo, estos últimos 2 suprimidos por el dictamen del Senado.

¹⁵² Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LIX, Año III, Sesión Número 30, 1 de diciembre de 2005, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1647, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁵³ *Ídem*.

¹⁵⁴ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 7, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/feb/070220.pdf>, 20 de febrero de 2007, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Vieron necesario añadir de nuevo el adjetivo de "violento" a los medios de comisión del acto terrorista y cambiar el fraseo "para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado", por el de "la seguridad nacional", bajo el argumento de que lo primero carecía de foco en un bien jurídico tutelado, para sostener un punto a favor del segundo en su concreción y acorde a la recientemente expedida **Ley de Seguridad Nacional**, una iniciativa del PRI aprobada el 31 de enero de 2005.

Sobre el encubrimiento del Terrorismo, se redujo la pena fijada en el dictamen, de 5 a 10 años de prisión, por una de 1 a 9 años, proceso de modificación que se llevó a cabo de igual manera en el Encubrimiento de Terrorismo Internacional, si bien este conservó su penalidad original del dictamen.

La pena para la Amenaza de Terrorismo también fue disminuida de 10 a 20 años de prisión, a una de 5 a 15 años. En el delito de Terrorismo Internacional, el adjetivo "violento" también fue incorporado y se cambió el fraseo relativo a la finalidad de "a realizar un determinado acto o abstenerse de realizarlo", por "para que tomen una determinación". La modificación hecha por las comisiones de la Cámara de Diputados perfiló al delito de la siguiente manera:

“Artículo 139. Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo

de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.

Artículo 139 Bis. Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien encubra a un terrorista, teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad.

Artículo 139 Ter. Se aplicará pena de cinco a quince años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere el párrafo primero del artículo 139”.

Mientras que el delito de Terrorismo Internacional quedó de la siguiente manera:

“**Artículo 148 Bis.** Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:

I) A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes o personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para tratar de menoscabar la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación.

II) Al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas internacionales, o en apoyo de personas u organizaciones terroristas que operen en el extranjero, y

III) Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer o se haya cometido en el extranjero.

Artículo 148 Ter. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien encubra a un terrorista, teniendo conocimiento de su identidad o de que realiza alguna de las actividades previstas en el presente capítulo.

Artículo 148 Quáter. Se aplicará pena de seis a doce años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere la fracción primera del artículo 148 Bis”.

Jaime Cervantes Rivas, a nombre de la bancada del Partido del Trabajo (PT), que se expresó en contra del dictamen, aseguró que le parecía que las actividades tipificadas no habían sido valoradas del todo y revivió el añejo debate suscitado por los extintos Delitos de Disolución Social, al considerar que un combate contra el terrorismo abría la posibilidad de que las autoridades crearan culpables en la disidencia política que nada tuvieran que ver con esta actividad criminal. Afirmó que Estados Unidos, al que acusó de generar terrorismo de Estado en el mundo, era un verdadero responsable del delito de Terrorismo Internacional¹⁵⁵.

El diputado Faustino Javier Estrada González del PVEM expresó el apoyo del partido al dictamen y reiteró su consideración de que México tenía la obligación de adherirse a la lucha internacional contra el terrorismo, si bien con el límite de resguardar el respeto a la soberanía nacional¹⁵⁶. Una de sus preocupaciones externadas fue una entonces reciente presunta amenaza que al Qaeda había

¹⁵⁵ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 7, 20 de febrero de 2007, p. 114, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/feb/070220.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 115.

emitido contra los países proveedores de petróleo de Estados Unidos, entre los que se encontraba México¹⁵⁷.

Manuel Cárdenas Fonseca del Partido Nueva Alianza (PANAL) además de compartir la idea de que el terrorismo tenía que ser combatido y expresar la aprobación en lo general del dictamen, llegó a un punto un poco más extremo que sus anteriores compañeros de legislatura: aseguró que el terrorismo llevaba consigo nuevas formas de implementación de la guerra.

Cuestionó el porqué de la división entre Terrorismo y Terrorismo Internacional, algo que calificó de grave, a la vez de rechazar en lo particular la aprobación de este último tipo penal, que, aseguró, podía poner en peligro a los mexicanos, en alusión a la amenaza de al Qaeda, lo que criticó como condescendencia de México para generar legislación de este tipo ante los llamados internacionales¹⁵⁸.

Por el PRI, el diputado César Octavio Camacho Quiroz manifestó su respaldo en su totalidad al dictamen y se centró en rechazar las críticas en el pleno. En una declaración que pareció resonar un eco de los diputados de su partido al momento de la discusión y aprobación de los Delitos de Disolución Social medio siglo antes, Camacho Quiroz aseguró que ni la libertad de expresión ni las libertades en México se verían afectadas por esta reforma enfocada al delito del Terrorismo¹⁵⁹.

Desde el PRD, la diputada Alliet Mariana Bautista Bravo dio el visto bueno en lo general de su agrupación política hacia el dictamen, con excepción de un punto que prefirieron reservar: el Terrorismo Internacional. De este modo, compartieron las estimaciones de sus colegas del PANAL en cuanto a que la tipificación de un delito de esta naturaleza podría poner a México en riesgo y no solo eso, debido a que consideró que podría acarrear consigo que cualquier gobierno extranjero

¹⁵⁷ Agencias, Amenaza de Al Qaeda contra México, Venezuela y Canadá, *La Jornada*, México, 14 de febrero de 2007, en <https://www.jornada.com.mx/2007/02/15/index.php?section=politica&article=003n1pol>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁵⁸ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 7, 20 de febrero de 2007, p. 116, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/feb/070220.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 117.

reclamase la aplicación de la ley contra cualquier sujeto que considerara terrorista y se encontrara en nuestro país, lo que sería violatorio de principios como el de la autodeterminación de los pueblos y el de la no intervención¹⁶⁰.

El diputado Felipe Borrego Estrada del PAN, partido que votó a favor de la reforma, desestimó las consideraciones del PRD sobre la posible injerencia extranjera para que el delito de Terrorismo fuese aplicado por el gobierno mexicano hacia sujetos perseguidos en el exterior y defendió la inclusión del Terrorismo Internacional en la reforma¹⁶¹.

El dictamen fue aprobado en lo general y en los artículos no impugnados por 413 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones, pero el diputado Tonatiuh Bravo Padilla del PRD reservó un total de 18 artículos y además buscó que no existiera una tipificación diferenciada del delito de Terrorismo Internacional, al que calificó de riesgoso para el país.

La propuesta del diputado Bravo Padilla no solo erradicaba la noción de Terrorismo Internacional, sino que le daba un giro total, al designar como terrorismo de carácter internacional a los actos de preparación o respaldo ejecutados en México para un acto terrorista cometido o por cometerse en territorio extranjero. Como argumentos para defender este punto, Bravo Padilla aseveró que ni el Consejo de Seguridad de la ONU, ni su Comité contra el Terrorismo, luego de la **Resolución 1373** de la Asamblea General de la ONU, instaba a los Estados miembros a que incorporaran en sus legislaciones un tipo como el de Terrorismo Internacional.

Uno de los puntos sostenidos por el legislador fue que, tal y como el terrorismo de Estado no fue incluido dentro de la reforma para su adición al cuerpo normativo penal, no había necesidad de incluir el Terrorismo Internacional como delito separado del Terrorismo. También advirtió que el acoplamiento de los marcos

¹⁶⁰ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 7, 20 de febrero de 2007, p. 116, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/feb/070220.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 119.

normativos domésticos a las decisiones de la ONU era para que se formara una política compartida por países vecinos de Estados Unidos, hecho que le pareció un doble rasero ante la situación de seguridad de México frente al crimen.

Ante esto, Bravo Padilla estimó que México pondría en riesgo su política de no intervención, neutralidad y promoción de la paz y que su inclusión terminaría por atraerle enemigos al país. Para el diputado, el delito de Terrorismo Internacional ya era recogido en el cuerpo normativo mexicano dentro de la figura de la extradición y en los tratados internacionales a los cuales estaba suscrito¹⁶².

Cuauhtémoc Sandoval Martínez, también del PRD, al externar su respaldo a la propuesta de Bravo Padilla sobre el delito de Terrorismo, abordó el tema de los posibles enemigos que México podría atraerse de aceptarse en el **Código Penal** la tipificación de Terrorismo Internacional y aludió a la decisión del gobierno de Fox de no respaldar la invasión de Irak por Estados Unidos en el año de 2003. Sostuvo la idea de que las actividades terroristas de grupos como al Qaeda solo se les puede combatir con el Estado de derecho y el respeto al derecho internacional. Por ello, enfatizó que el delito de Terrorismo debería ser bien tipificado para no generar un efecto negativo en México¹⁶³.

Las propuestas de Bravo Padilla fueron totalmente desechadas por el pleno y los artículos impugnados fueron aprobados por una mayoría de 271 votos a favor, 132 votos en contra y 9 abstenciones¹⁶⁴. Debido a las modificaciones realizadas por los legisladores al dictamen en la Cámara de Diputados, el proyecto de decreto fue devuelto al Senado de la República para su revisión.

La discusión y aprobación final del proyecto de decreto se llevó a cabo el 26 de abril de 2007 en el Senado de la República¹⁶⁵. En lo general, el dictamen fue

¹⁶² Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 7, 20 de febrero de 2007, p. 123, en <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2007/feb/070220.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 123.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 126.

¹⁶⁵ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 1, 26 de abril de 2007, en https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2007_04_26/656, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

aprobado por 86 votos a favor y ninguno en contra¹⁶⁶, aunque en lo particular, los artículos 139, 138 Bis y 139 Ter fueron reservados por el senador Tomás Torres Mercado del PVEM.

Como lo había hecho ya la bancada del PANAL en la Cámara de Diputados, Torres Mercado recurrió al uso de la palabra guerra al abordar su posicionamiento. Y al pasar a su reserva, pidió la supresión de la frase "o presionar a la autoridad para que tome una determinación", al considerar que ese fraseo no se asociaba a la definición del delito de Terrorismo. En cuanto al 139 Bis y 139 Ter, el senador instó a que se especificara dentro de los tipos la conducta tocante al Encubrimiento y la Amenaza de Terrorismo.

Alejandro González Alcocer, del PAN y miembro de las comisiones revisoras, defendió mantener la frase final del delito de Terrorismo, "o presionar a la autoridad para que tome una determinación", y negó que esto pudiera llevarlo a confundirse con otros delitos, ante lo que de paso aludió a arbitrariedades en el pasado de aplicar el tipo penal para otro tipo de acciones en contra de adversarios políticos¹⁶⁷.

Pablo Gómez Álvarez del PRD, si bien aceptó el castigo al financiamiento del terrorismo, acusó que el artículo 139 original solo había sido maquillado sin un fondo bien estructurado, acción que tildó de ser una orden proveniente del gobierno de Estados Unidos con motivo de sus acciones en contra de al Qaeda. Expresó su idea de que el único elemento bajo consenso sobre el terrorismo es el daño a civiles y la generación de un estado de terror en los mismos, pero que el objeto del terrorismo de ser el ataque contra el Estado, las instituciones o el ejercicio del poder, era algo en lo que existía el disenso.

Se enfocó en defender que no era posible enmarcar dentro del delito de Terrorismo un atentado contra la seguridad nacional o una presión a la autoridad para que ejerza una determinación, y aludió al incendio del palacio municipal de

¹⁶⁶ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 1, 26 de abril de 2007, en https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2007_04_26/656, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁶⁷ *Ídem*.

Culiacán por militantes del PAN tras un conflicto postelectoral con el PRI en 1989¹⁶⁸, por lo que respaldó la propuesta hecha por Torres Mercado a la que consideró aceptable.

Por igual, Gómez Álvarez lamentó que el tipo penal del 139 estaba dirigido contra individuos que por cualquier medio violento trataran de presionar a una autoridad para que tomara una determinación. En esta misma línea, profirió que delitos por los que se castigara el acto de presionar a una autoridad para actuar ya existían, hecho que lo llevó a debatir acaloradamente con González Alcocer, y advirtió sobre la posible aplicación del delito de Terrorismo incluso contra protestas civiles¹⁶⁹.

Alejandro Zapata Perogordo del PAN defendió mantener la característica del atentado contra el Estado y civiles como elementos del terrorismo. Salió igualmente en defensa de la frase "o por cualquier otro medio violento", y rebatió lo declarado por Gómez Álvarez sobre la posible aplicación del delito de Terrorismo a meras manifestaciones o protestas sociales contra autoridades, al asegurar que no podría adecuarse el tipo penal en caso de que carecieran de la producción de temor ni de los actos violentos¹⁷⁰.

Fernando Jorge Castro Trenti del PRI externó el voto a favor de su bancada y tomó nota de las presuntas posibilidades que el tipo penal pudiera generar para sancionar actividades diferentes al terrorismo, con un especial énfasis a los activistas de luchas sociales. En parte se situó en la posición de Gómez Álvarez, pero prometió que su partido trabajaría en una nueva reforma para evitar caer en un error de esa naturaleza¹⁷¹.

¹⁶⁸ Loyola Díaz, Rafael, La disputa del reino: Elecciones para gobernador en México, 1992, Juan Pablos Editor, México, 1997, p. 279.

¹⁶⁹ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 1, 26 de abril de 2007, en https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2007_04_26/656, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁷⁰ *Ídem.*

¹⁷¹ *Ídem.*

La votación final en el pleno respecto a los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter fue de 67 a favor, 23 en contra y una abstención¹⁷². La nueva versión del delito de Terrorismo en el **Código Penal** mexicano quedó definida de la siguiente forma por los legisladores:

“Artículo 139.- Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.

Artículo 139 Bis. - Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien encubra a un terrorista, teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad.

Artículo 139 Ter. - Se aplicará pena de cinco a quince años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere el párrafo primero del artículo 139”.

¹⁷² Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LX, Año I, Sesión Número 1, 26 de abril de 2007, en https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2007_04_26/656, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Mientras que el delito de Terrorismo Internacional quedó establecido de la siguiente forma:

“Artículo 148 Bis.- Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:

I) A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes o personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para tratar de menoscabar la autoridad de ese estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación.

II) Al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas internacionales, o en apoyo de personas u organizaciones terroristas que operen en el extranjero, y

III) Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer o se haya cometido en el extranjero.

Artículo 148 Ter.- Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien encubra a un terrorista, teniendo conocimiento de su identidad o de que realiza alguna de las actividades previstas en el presente capítulo.

Artículo 148 Quáter.- Se aplicará pena de seis a doce años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere la fracción primera del artículo 148 Bis”.

3.5 Reforma de 2014 al Código Penal: el tipo penal actual

Con fecha 31 de mayo del año 2013, el entonces presidente Peña Nieto envió a la Cámara de Diputados una nueva propuesta de reforma en materia de terrorismo que abarcó cambios en el **Código Penal Federal**, el **Código Federal de Procedimientos Penales**, la **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada**, el **Código Fiscal de la Federación** y la **Ley Federal de Extinción de Dominio**¹⁷³, la cual representó una amplia adición a lo establecido 7 años atrás por el gobierno de Fox.

La iniciativa fue presentada poco después de que un atentado con 2 artefactos explosivos improvisados matara a 3 personas y dejara heridas a más de 200 en la ciudad de Boston, en Estados Unidos el 15 de abril de 2013, un hecho que resonó notablemente en los medios occidentales al suceder en una importante urbe en suelo estadounidense.

El ataque fue perpetrado por los hermanos estadounidenses de origen checheno musulmán Tamerlan y Dzhokhar Tsarnaev, el primero de ellos abatido poco después del ataque y el segundo detenido y procesado, quienes alegaron haber actuado en respuesta a las intervenciones militares de Estados Unidos en Irak y Afganistán, para entonces 2 de los países con más actos terroristas a nivel global. El atentado ha sido descrito como uno perpetrado bajo la naturaleza del “lobo solitario”¹⁷⁴, debido a que ambos no tenían una conexión directa a algún organismo terrorista estructurado, pero sí fueron influidos por la propaganda islamista en internet para llevarlo a cabo.

El Ejecutivo presentó la iniciativa fundamentalmente como un movimiento hacia una política de prevención contra prácticas financieras ilícitas ligadas tanto al terrorismo como al lavado de dinero. Señaló que en el año 2008, el Grupo de Acción

¹⁷³ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁷⁴ Departamento de Estado de Estados Unidos, “Country Reports on Terrorism 2013 Executive Summary”, Abril de 2014, p. 14 en <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/225050.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Financiera sobre el Blanqueo de Capitales, GAFI, junto con el Fondo Monetario Internacional, realizaron una evaluación de los ordenamientos legales de México en la materia y estos concluyeron que las regulaciones vigentes no eran suficientes, una de las necesidades para ir adelante con la reforma.

Destacó la necesidad de que México adoptara también lo requerido por la **Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional** publicada en el 2000, conocida como la Convención de Palermo y suscrita por el país ese mismo año, así como lo establecido por la **Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas** de 1988 y la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** de 2003. Pero el objetivo financiero no fue lo único incluido en esta iniciativa, sino que el Ejecutivo además buscó una modificación considerable a los delitos de Terrorismo y Terrorismo Internacional.

Se propuso el aumento del mínimo de prisión de la pena a 15 años tanto en la ejecución como en la preparación del delito. Dentro de los posibles medios de comisión del delito, se agregaron más concernientes a los de naturaleza radiactiva, además de las ya establecidas armas químicas.

Asimismo se agregó la naturaleza de “privados” a los bienes o servicios afectados por un acto terrorista para no limitar el rango de afectación solo a la esfera pública. Como agravantes con equivalencia de una mitad de la pena impuesta, se añadieron aquellos casos en que el acto fuese cometido contra un bien de acceso público, que generara un perjuicio a la economía o que se detuviera a un rehén.

Señalado como un nuevo elemento importante y aparente resultado de la discusión suscitada en 2007 en el Congreso de la Unión, que a la vez puede verse como parte de la añeja polémica surgida con los Delitos de Disolución Social, el Ejecutivo añadió a su iniciativa un párrafo entero al 139 que señaló de manera expresa que toda manifestación de grupos sociales para presionar a la autoridad a tomar una determinación, sin que atentasen contra bienes jurídicos de otras personas, no sería considerado delito de Terrorismo.

Finalmente, dentro de los cambios sugeridos al delito, se propuso establecer como otro bien jurídico tutelado el de la integridad física y emocional, así como la vida de las personas, a la vez de agregar la característica de que el Terrorismo podía no ser ya solo ejercido contra el Estado, sino también contra un particular, en función de una presión para obligarlo a tomar una determinación.

Como delito autónomo se propuso el Financiamiento al Terrorismo para sancionar a todo aquel que recaudara por el medio que fuere, directa o indirectamente, recursos de cualquier naturaleza para respaldar económicamente a terroristas o grupos terroristas que no solo cometieran los delitos de Terrorismo y Terrorismo Internacional, sino también Sabotaje, Ataques a las Vías de Comunicación, Robo y aquellos relacionados a la apropiación indebida de sustancias susceptibles de producir energía nuclear enmarcados en la **Ley Que Declara Reservas Mineras los Yacimientos de Uranio, Torio y las Demás Substancias de las Cuales se Obtengan Isótopos Hendibles que Puedan Producir Energía Nuclear**. El encubrimiento del Financiamiento de Terrorismo también fue propuesto.

Además de realizar el mismo proceso de modificaciones en Terrorismo Internacional para que se igualara al de Terrorismo, al que el Ejecutivo calificó como "nacional", consideró agregar el concepto de persona internacionalmente protegida como uno de los sujetos pasivos en este tipo penal ante cualquier acto contra su libertad o vida, e incluso ante cualquier acto de violencia en contra de medios materiales de su entorno en función de su posición o a su disposición. Esto, indicó el Ejecutivo, con el objetivo de proteger no solo a los nacionales sino también a extranjeros del terrorismo, para poner en práctica el principio de reciprocidad en política exterior y con ello permitir a México exigir a otras naciones un trato similar.

Una nueva categoría de temporalidad particular fue agregada a las posibilidades de Terrorismo Internacional, al ser contemplados los actos que se ejecutaran, o se amenazaran con ejecutarse, en tiempo presente, y no solo aquellos ya cometidos o previstos a cometerse.

También propuso modificar los Delitos en Materia de Vías de Comunicación y Correspondencia para agregar al tipo penal la destrucción parcial o total de instalaciones de navegación aérea o marítima de servicios a la aviación civil, plataformas fijas y sitios no concurridos por altos sectores de la población, así como instalaciones estratégicas, al considerarse sitios susceptibles a ataques terroristas.

El segundo gran aspecto de la reforma versó en fortalecer las medidas para diezmar las estructuras financieras de organizaciones criminales, por lo que se propusieron reformas a los artículos 400 Bis y 400 Bis 1 del **Código Penal** en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, incluida la adición del delito de Testaferrato. Por igual, propuso penar con prisión de 2 a 8 años y de 500 a 2 000 días multa a quien omitiera presentar a la autoridad competente los reportes de operaciones o conductas de sus clientes, usuarios o contrapartes, tal y como lo marcaban desde 2007 diversas legislaciones financieras.

En cuanto al **Código Federal de Procedimientos Penales**, propuso clasificar como delitos graves al Financiamiento al Terrorismo, Encubrimiento de Financiamiento al Terrorismo, Robo de cualquier fuente de radiación y el Testaferrato.

Como parte de una modificación a la **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada**, propuso añadir el Financiamiento al Terrorismo y su Encubrimiento como parte de las conductas a cuyos autores debería de sancionar la ley, bajo la línea de la adición a ese cuerpo normativo de los delitos de Terrorismo y Terrorismo Internacional en 2011.

En materia del **Código Fiscal de la Federación** propuso eliminar la reserva obligatoria para oficiales en materia tributaria sobre declaraciones y datos de contribuyentes o terceros relacionados a los delitos de Terrorismo y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Y finalmente, en una modificación planeada para la **Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, propuso facultar al Ministerio Público,

además de 2 medidas de procedimiento en la operación de extinción de dominio respecto a información brindada por autoridades competentes o de organismos internacionales de los que México fuera parte, para ordenar a entidades financieras a inmovilizar fondos o activos cuando estuviesen vinculados a delitos materia de la extinción de dominio. El delito de Terrorismo fue planteado de la siguiente manera:

“Artículo 139. Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o, instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional.

Las sanciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo se aumentarán en una mitad, cuando además:

- I. El delito sea cometido en contra de un bien de acceso público;
- II. Se genere un perjuicio a la economía nacional, o
- III. En la comisión del delito se detenga en calidad de rehén a una persona.

Las manifestaciones que realicen grupos sociales en ejercicio de los derechos humanos, sociales o de cualquier otro derecho constitucional, que sin atentar contra bienes jurídicos de personas, tengan la finalidad

de presionar a la autoridad para que tome una determinación en cierto sentido sobre alguna demanda, no se considerarán como terrorismo”.

El Financiamiento al Terrorismo fue enmarcado de la siguiente forma:

Artículo 139 Quáter. Se impondrá la misma pena señalada en el artículo 139 de este Código, sin perjuicio de las penas que correspondan por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes

I. Del Código Penal Federal, los siguientes:

- 1) Terrorismo, previstos en los artículos 139, 139 Bis Y 139 Ter;
- 2) Sabotaje, previsto en el artículo 140;
- 3) Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter;
- 4) Ataques a las vías de comunicación, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y
- 5) Robo, previsto en el artículo 368 Quinquies.

II. De la Ley que declara reservas mineras los yacimientos de uranio, torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear, los previstos en los artículos 10 y 13.

Y finalmente, el delito de Terrorismo Internacional fue propuesto así:

“Artículo 148 Bis. Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:

I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes, personas o servicios, de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para presionar a la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación;

II. Al que cometa el delito de homicidio o algún acto contra la libertad de una persona internacionalmente protegida;

III. Al que realice, en territorio mexicano, cualquier acto violento en contra de locales oficiales, residencias particulares o medios de transporte de una persona internacional mente protegida, que atente en contra de su vida o su libertad, o

IV. Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en el extranjero.

Las manifestaciones que realicen grupos sociales en ejercicio de los derechos humanos, sociales o de cualquier otro derecho constitucional, que sin atentar contra bienes jurídicos de personas, tengan la finalidad de presionar a un Estado extranjero, o cualquier organismo u organización internacionales para que tomen una determinación en cierto

sentido sobre alguna demanda, no se considerarán como terrorismo internacional.

Para efectos de este artículo se entenderá como persona internacionalmente protegida a un jefe de Estado incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, así como los miembros de su familia que lo acompañen y, además, a cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, los miembros de su familia que habiten con él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho a una protección especial conforme al derecho internacional”.

El consecuente dictamen de la iniciativa presidencial fue aprobado por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2014 y luego presentado el 3 de diciembre ante el pleno¹⁷⁵.

La Comisión de Justicia aceptó de fondo la propuesta del Ejecutivo, aunque realizó algunas modificaciones. Consideró establecer la misma pena de prisión tanto para el Terrorismo como para el Terrorismo Internacional, además de una ligera modificación gramatical sobre la comisión de otros delitos cometidos junto con aquellos. Respaldó a su vez la idea de la ejecución de Terrorismo contra particulares, pero rechazó y eliminó la referencia a las manifestaciones sociales propuesta por el Ejecutivo, al estimar que estas no debían en absoluto relacionarse en forma alguna al delito de Terrorismo.

¹⁷⁵ Cámara de Diputados, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

En las explicaciones de sus razonamientos, la Comisión de Justicia expresó una definición del terrorismo que versó de la siguiente manera:

"la finalidad de instaurar el terror se fundamenta en la pretensión de obtener o pretender la obtención de algún beneficio o acción a favor de un grupo terrorista... [mediante un acto] premeditado, no espontáneo, montado en estrategias planeadas que requieren de la participación de diversos actores que se apoyan tanto de mentes brillantes como de medios inimaginables que puedan causar el mayor daño posible, y se procuran de recursos muchas (sic) que les permitan causar el mayor daño"¹⁷⁶.

En este orden de ideas, la Comisión de Justicia afirmó que, si bien México no había sufrido de terrorismo de manera considerable, el país tenía que posicionarse como un aliado de los demás países a nivel internacional en su combate al terrorismo. El delito de Testaferrato propuesto por el Ejecutivo fue desechado.

Fernando Bribiesca Sahagún del PANAL enmarcó la nueva reforma sobre los delitos de Terrorismo alrededor del enfoque de una defensa del Estado mexicano, como parte de una respuesta contra toda acción que buscara desestabilizar al gobierno y a la sociedad, además de considerar a los agentes terroristas como entes que solo buscan amedrentar a la sociedad y a su gobierno mediante el terror, así como tener la intención de reducir el poder legítimo del Estado¹⁷⁷.

Lilia Aguilar Gil del PT expresó su rechazo a los nuevos cambios en el delito de Terrorismo, sobre todo, alrededor del debate del derecho a la manifestación y la libertad de expresión. La diputada aseguró que el dictamen dejaba la puerta abierta para que las manifestaciones públicas fuesen consideradas terrorismo y como una

¹⁷⁶ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁷⁷ *Ídem*.

forma de criminalización del derecho a la manifestación. Con una alusión a Noam Chomsky, calificó al terrorismo de mera propaganda de las potencias mundiales, aunque consideró como positivos las modificaciones legislativas en materia de combate a las operaciones con dinero ilícito¹⁷⁸.

La diputada Zuleyma Huidobro González del Partido Movimiento Ciudadano (MC), agrupación que votó en contra, consideró que el terrorismo no tenía lugar en la sociedad mexicana y advirtió que las luchas de liberación de pueblos en el mundo podrían ser equiparadas al terrorismo. Aunado a esto, tal y como el PT había denunciado, criticó la posible calificación de la protesta social como terrorismo y aseguró que la reforma conllevaba una ampliación en el rango de los actos que podrían calificarse de terrorismo. Por ello, sostuvo, el delito de Terrorismo tal y como lo planteaba la reforma solo generaría encarcelamientos selectivos y juicios sin elementos¹⁷⁹.

En comentarios contra el dictamen, Ricardo García Berdeja, también miembro de MC, acusó la prisa de la Cámara de Diputados para aprobar la reforma y pidió no evadir el contexto político y social de México al abordar el tema. Sugirió que la reforma fue avanzada con rapidez con el fin de reprimir las manifestaciones sociales que levantaría la reforma energética en ciernes del gobierno del presidente Peña Nieto. De esta manera, consideró que de aprobarse esta reforma solo se incrementaría un clima de intimidación y de persecución en el país. Señaló que la fracción del delito de Terrorismo que sancionaba a aquel agente que acordara o preparara un acto terrorista en el presente, pasado o futuro, no era más que una arbitrariedad para detener a líderes sociales¹⁸⁰.

Antonio Cuéllar Steffan del PVEM señaló que, ante posibles terroristas suicidas, las sanciones servían de poco y que un combate integral contra el fenómeno tenía que desarrollarse a través de la prevención, de la identificación,

¹⁷⁸ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ *Ídem.*

desarticulación y el castigo de los pasos previos al acto terrorista. En rechazo a los argumentos del PT y MC, calificó de falsas las sugerencias de que la reforma asimilaba la protesta social con el terrorismo¹⁸¹.

Margarita Elena Tapia Fonllem del PRD, partido que se opuso al dictamen, evocó los casos del incendio provocado en el casino Royale de Monterrey en 2011 y de la plaza de armas de Morelia de 2008, como algunos de los pocos hechos ocurridos en México que ella definió como terrorismo.

Ambos hechos notorios en la historia reciente del país atrajeron la noción de terrorismo entre funcionarios, opinión pública y medios debido a la naturaleza inusual con la que ocurrieron. Ante lo sucedido en Morelia, que dejó una cifra de 8 muertos y decenas de heridos, el entonces gobernador de Michoacán lo calificó como un “atentado terrorista”¹⁸², idea que fue respaldada por el fallecido secretario de gobierno Juan Camilo Mouriño¹⁸³ y por el 64% de los mexicanos, según una encuesta¹⁸⁴. Mientras que sobre lo sucedido en el casino Royale, el mismo presidente Felipe Calderón llegó a llamar “verdaderos terroristas” a los responsables del incendio que acabó con medio centenar de vidas¹⁸⁵.

Tapia Fonllem acreditó al PRD como el responsable de que se señalara en el texto de la exposición de motivos que el delito de Terrorismo no se aplicaría contra las manifestaciones y de establecer la intencionalidad de este, pero exhortó a una

¹⁸¹ Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁸² Vázquez, Patricia, “Un atentado tiñe de sangre la Fiesta de la Independencia mexicana”, *El mundo*, México, 16 de septiembre de 2008, en <https://www.elmundo.es/elmundo/200/09/16/internacional/1221592046.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁸³ Morales, Alberto, “Atentados en Morelia: Califica Mouriño ataques como ‘acto terrorista’”, *El Universal*, 18 de septiembre de 2008, en <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/539429.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁸⁴ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y SIMO México, Análisis de la Encuesta de Seguridad Nacional, 3 de noviembre de 2008, en <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/simocasedenov08.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁸⁵ Ramos, Jorge, “Enfrentamos a terroristas”, *El Universal*, México, 27 de agosto de 2011, en <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/188412.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

corrección del tipo de Terrorismo para garantizar que este no se utilizaría de manera injusta contra los ciudadanos¹⁸⁶.

Por parte del PAN, Esther Quintana Salinas, breve en su posicionamiento en el que se abocó a defender el dictamen, rechazó las acusaciones sobre la posible sanción de la protesta social con el delito de Terrorismo y afirmó que el derecho a la protesta social culminaba cuando se dañara a terceros, con una rápida alusión a las manifestaciones comunes que suceden en la Ciudad de México¹⁸⁷.

De la mano del PRI, que respaldó el dictamen, José Alberto Rodríguez Calderón rechazó igualmente las afirmaciones sobre la criminalización de la protesta social, que acusó de estar velado bajo un “falso fantasma de la represión” como llamó a las posturas que criticaron a la reforma y aseveró que la autoridad no podía quedar con una actitud pasiva frente a la delincuencia organizada¹⁸⁸.

Loretta Ortiz Ahlf del PT acusó lo que consideró una confusión del terrorismo con la delincuencia organizada y delitos ligados a esta, como el narcotráfico y el lavado de dinero. Calificó de erróneo y vago al tipo penal de Terrorismo, lo que la llevó a sugerir que la aplicación de este podría terminar de ejecutarse de manera discrecional. Insistió en delinear que el terrorismo solo podía ser cometido por una organización terrorista, no una manifestación o un grupo armado y señaló la carencia de una definición. Asimismo, fue parte del grupo de legisladores que vieron al delito de Terrorismo como una sanción contra la protesta social¹⁸⁹.

Alliet Bautista Bravo del PRD expresó que la materia fundamental en ciernes con una reforma como esta eran los derechos humanos y que violentaba la protesta social en México, con lo que añadió su postura a la de sus compañeros en contra¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Cámara de Diputados, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁸⁷ *Ídem.*

¹⁸⁸ *Ídem.*

¹⁸⁹ *Ídem.*

¹⁹⁰ *Ídem.*

El dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por 318 votos a favor, 114 en contra y solo 2 abstenciones¹⁹¹. La única reserva presentada, al delito de Terrorismo, fue la de la diputada Tapia Fonllem, cuya propuesta de redacción era la siguiente:

“Art. 139. Se impondrá pena de prisión de 15 a 40 años y 400 a 1,200 días de multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

1. A quien intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios públicos y que, además:

a) Utilice sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, materia nuclear, combustible nuclear, mineral radioactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento prohibido por la ley.

b) Dichos actos produzcan alarma, temor o terror en la población, o en un grupo o sector de ella.

c) Atente contra la seguridad nacional o presione a la autoridad o a un grupo particular u obligue a éste para que tome una determinación.

2. Al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional.

Las acciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo se aumentarán en una mitad, cuando, además:

1. El delito sea cometido en contra de un bien inmueble de acceso público.

2. Se genere un daño o perjuicio a la economía nacional.

¹⁹¹ Cámara de Diputados, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

3. En la comisión del delito se detenga en calidad de rehén a una persona. En caso de tentativa se estará a lo dispuesto en los artículos 12 y 63 del presente Código”.

La propuesta de Tapia Fonllem fue rechazada y el artículo 139 relativo al delito de Terrorismo terminó por ser aprobado por 299 votos a favor, 113 en contra y ninguna abstención¹⁹². El dictamen pasó a su discusión y aprobación en el Senado el 11 de febrero de 2014, donde las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos fueron las encargadas de presentar el dictamen¹⁹³.

Roberto Gil Zuarth del PAN fue el encargado de presentar los puntos de la Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos sobre la minuta enviada desde San Lázaro, quien afirmó que de no aprobarse una reforma de este tipo en México, podría pasar a formar parte de una lista de países con un bajo nivel de combate al terrorismo y su financiamiento, lo que incluso llegaría a generar perjuicios económicos en su contra¹⁹⁴.

Ángel Benjamín Robles Montoya del PRD externó que el delito de Terrorismo no podía ser establecido en el **Código Penal** tal y como la reforma lo planteaba, y afirmó que este perjudicaba el derecho a la protesta. Remarcó que se debía de establecer una distinción entre terrorismo y la protesta social, y reiteró las dudas acerca de la presteza con que el gobierno de Peña Nieto trataba de aprobar esta reforma en materia de terrorismo¹⁹⁵.

También desde el PRD, Dolores Padierna Luna cuestionó lo que consideró una prisa para aprobar esta reforma, que calificó como una obediencia de México hacia potencias internacionales y tomó por un riesgo para el país a la reforma, que tachó de ser una medida contra la protesta social. Cuestionó por igual la intención

¹⁹² Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 38, 3 de diciembre de 2013, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P138.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁹³ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 3, 11 de febrero de 2014, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2583, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022

¹⁹⁴ *Ídem.*

¹⁹⁵ *Ídem.*

del Ejecutivo de establecer como sujeto pasivo del delito de Terrorismo a particulares, al asegurar que el único bien jurídico afectado por el fenómeno es el Estado.

La legisladora lamentó la eliminación del párrafo referente a la exclusión de las manifestaciones, lo que señaló como el movimiento que dejaba la puerta abierta para esta práctica. En otra de sus críticas a la reforma cuestionó la inclusión en la legislación penal nacional del delito de Terrorismo cuando en México, sostuvo, nunca se había sufrido de ello¹⁹⁶.

En este punto, en una confrontación con Gil Zuarth, Padierna Luna llegó al punto de afirmar que ella sí defendería una reforma de este tipo en cualquier otro país con una realidad factible de terrorismo, como Estados Unidos, al que acusó de padecerlo por intervenir en otros países. Asimismo, señaló como delicados para el tipo penal los conceptos de alarma, terror o temor. Otros casos mencionados por la legisladora como posibles situaciones en los que el delito de Terrorismo podría aplicarse de manera discrecional, en su consideración, fueron los de las manifestaciones frente al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y el personal de Mexicana de Aviación, o posibles protestas en instalaciones de PEMEX, todas alrededor del artículo 170 del **Código Penal** que modificaba la reforma¹⁹⁷.

David Monreal Ávila del PT expresó su preocupación por lo que consideró era el camino que México había tomado hacia un Estado autoritario, sobre todo en lo concerniente a los movimientos sociales, y afirmó que la reforma vulneraba el derecho a la libertad de expresión y a la libre manifestación. Sospechó igualmente de la prisa por aprobar la reforma y lamentó que no se consultara a expertos en la materia previo a su discusión y aprobación. También aseveró que el dictamen confundía al Terrorismo con varios delitos. En esta línea, el legislador llamó a la

¹⁹⁶ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 3, 11 de febrero de 2014, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2583, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁹⁷ *Ídem*.

reforma un acto de terrorismo estatal por la afrenta que veía en contra de la libertad de expresión y la protesta social en el nuevo tipo penal del 139.

El senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez del PRD, opositor a la reforma, calificó como negativo para la legislación de América Latina lo que el 11 de septiembre había generado y acusó a la reforma de violatoria de los derechos humanos y de promoción de las políticas de Estados Unidos, al que llamó un país terrorista. Por igual manera acusó que el nuevo delito de Terrorismo significaría un perjuicio para “el descontento social”. Tal como Padierna, Encinas enfatizó que el terrorismo en México no era prioritario, si bien no perdió de vista la existencia de actos de naturaleza violenta de los grupos guerrilleros y los cárteles de la droga mexicanos.

Encinas definió al terrorismo como el uso sistemático del terror para coaccionar a sociedades o gobiernos, y resaltó que este tiene fuertes connotaciones políticas y posible carga emocional. Se quejó de la ausencia de una definición en la reforma, así como de la carencia de una definición de una organización terrorista. Consideró, tal y como otros legisladores anteriormente, que el delito podría ser aplicado contra manifestaciones o protestas sociales.

Ante esta situación, llegó a comparar esta nueva reforma del delito de Terrorismo con los Delitos de Disolución Social. Alrededor de la inclusión de los particulares, dijo que esto podría ser utilizado para satisfacer intereses aún en perjuicio de la sociedad o de organizaciones sociales, por lo que instó a que se desechara el dictamen hasta que no quedara definido el terrorismo como tal, con el fin de no generar confusión entre la lucha social y el terrorismo¹⁹⁸.

Fidel Demédis Hidalgo, también del PRD, desde su experiencia como activista, dijo tener miedo al considerar que el artículo criminalizaría la protesta social y advirtió que la reforma podría provocar presos políticos¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 3, 11 de febrero de 2014, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2583, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

¹⁹⁹ *Ídem*.

En su réplica a las posturas expresadas por la oposición, Gil Zuarth trajo a la mesa la memoria de algunas víctimas mortales de origen mexicano el 11 de septiembre de 2001 y calificó al terrorismo como un fenómeno global que necesitaba de respuestas globales. Señaló que era compromiso de México combatir al fenómeno por sus compromisos internacionales y por la posibilidad latente de víctimas mexicanas en un ataque terrorista fuera del país. Por igual manera, rechazó las acusaciones que afirmaban que el terrorismo se equiparaba con la protesta social. Los actos terroristas, señaló, no implicaban ya solamente al Estado, sino también a inocentes civiles que no forman parte de las estructuras de este²⁰⁰.

Miguel Barbosa Huerta, también del PRD, puso énfasis en lo que consideró una problemática alrededor de la frase “o por cualquier otro medio violento” en el 139, con lo que sugirió que esa apertura podría quedar en punto para calificar a las manifestaciones sociales como actividad terrorista²⁰¹.

La minuta fue aprobada por 83 votos a favor y 22 en contra en lo general y en artículos no reservados²⁰². Angélica de la Peña Gómez, Benjamín Robles Montoya, Benjamín Robles Montoya y Demédicis Hidalgo reservaron los artículos 139 y 148 Bis de la minuta.

La senadora de la Peña Gómez, tal y como sus compañeros de bancada del PRD, consideró que la redacción del 139 podía llevar a una “tergiversación” en contra de la protesta social y que era necesario establecer la diferencia. Por ello, propuso adicionar un párrafo que expresara que el delito de Terrorismo, tanto nacional como internacional, no tendría cabida en manifestaciones de grupos sociales o en el ejercicio de cualquier tipo de derecho.

Por su parte, Demédicis Hidalgo propuso erradicar del texto del delito de Terrorismo de la minuta las frases “o por cualquier otro medio violento” y “o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación”,

²⁰⁰ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 3, 11 de febrero de 2014, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2583, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

²⁰¹ *Ídem.*

²⁰² *Ídem.*

debido a que lo consideraba una ambigüedad que solo llevarían a criminalizar la protesta social.

La propuesta de Robles Montoya buscó eliminar totalmente las frases “para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación”, así como las agravantes que fijaban un aumento de la pena en una mitad cuando fuese “cometido en contra de un bien inmueble de acceso público” y cuando se generase “un daño o perjuicio a la economía nacional”. Además, buscó añadir el párrafo suprimido concerniente a las manifestaciones sociales.

Las propuestas fueron desechadas por el pleno y el artículo 139 fue aprobado por 75 votos a favor y 21 en contra. Peña Gómez y Robles Montoya reservaron igualmente el 148 Bis con la misma finalidad del 139, pero fueron rechazadas y el artículo terminó por ser aprobado por 70 votos a favor y 20 en contra²⁰³.

A partir de entonces, el delito de Terrorismo quedó establecido de la siguiente manera por los legisladores y se mantiene actualmente así en el **Código Penal** mexicano:

“Artículo 139. Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para

²⁰³ Senado de la República, Diario de los Debates, Legislatura LXII, Año II, Sesión Número 3, 11 de febrero de 2014, en https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2583, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.

II. Al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional. Las sanciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo se aumentarán en una mitad, cuando, además:

I. El delito sea cometido en contra de un bien inmueble de acceso público;

II. Se genere un daño o perjuicio a la economía nacional, o

III. En la comisión del delito se detenga en calidad de rehén a una persona”.

El delito de Financiamiento al Terrorismo, que en esta ocasión fue determinado en un artículo independiente al de Terrorismo, quedó establecido de la siguiente forma:

“Artículo 139 Quáter. Se impondrá la misma pena señalada en el artículo 139 de este Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los siguientes:

1) Terrorismo, previstos en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter;

2) Sabotaje, previsto en el artículo 140;

3) Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y .148 Quáter;

4) Ataques a las vías de comunicación, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y

5) Robo, previsto en el artículo 368 Quinquies.

II. De la Ley que Declara Reservas Mineras los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear, los previstos en los artículos 10 y 13.

Artículo 139 Quinquies. Se aplicará de uno a nueve años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien encubra a una persona que haya participado en los delitos previstos en el artículo 139 Quáter de este Código”.

Y finalmente, como parte de los cambios también generados por esta reforma legislativa, el delito de Terrorismo Internacional quedó establecido de la siguiente forma:

“**Artículo 148 Bis.** Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes, personas o servicios, de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para presionar a la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un

organismo u organización internacionales para que tomen una determinación;

II. Al que cometa el delito de homicidio o algún acto contra la libertad de una persona internacionalmente protegida;

III. Al que realice, en territorio mexicano, cualquier acto violento en contra de locales oficiales, residencias particulares o medios de transporte de una persona internacionalmente protegida, que atente en contra de su vida o su libertad, o

IV. Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en el extranjero.

Para efectos de este artículo se entenderá como persona internacionalmente protegida a un jefe de Estado incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, así como los miembros de su familia que lo acompañen y, además, a cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, los miembros de su familia que habiten con él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho a una protección especial conforme al derecho internacional.

Artículo 148 Quáter. Se aplicará pena de seis a doce años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refieren las fracciones I a III del artículo 148 Bis”.

3.6 Reforma de 2016 al Código Penal

Con la significativa reforma en materia penal del año 2016²⁰⁴, el delito de Terrorismo pasó por una ligera modificación en el **Código Penal**, la última por la que hasta la presentación de este trabajo ha pasado el tipo penal en los años recientes.

Se adicionó el artículo 11 Bis, el cual estableció que la persona jurídica que cometa el delito de Terrorismo o Terrorismo Internacional puede imponérsele alguna de las consecuencias jurídicas enmarcadas del artículo 422 correspondiente al Título X, Capítulo II del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, las cuales son las siguientes:

“Las personas jurídicas, con o sin personalidad jurídica propia, que hayan cometido o participado en la comisión de un hecho típico y antijurídico, podrá imponérseles una o varias de las siguientes consecuencias jurídicas:

- I. Suspensión de sus actividades;
- II. Clausura de sus locales o establecimientos;
- III. Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido o participado en su comisión;
- IV. Inhabilitación temporal consistente en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación del sector público;
- V. Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores, o
- VI. Amonestación pública”.

²⁰⁴ Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 2016, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref128_17jun16.pdf, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

3.7 El delito de Terrorismo en leyes federales, códigos penales estatales y tesis aisladas

En varias leyes federales el terrorismo es directamente abordado de manera expresa, mientras que un número considerable de entidades federales mantienen tipificado el delito de Terrorismo y muy pocas tesis han sido emitidas por el Poder Judicial al respecto.

Al menos 9 cuerpos legislativos actualmente vigentes en nuestro país poseen dentro de sus disposiciones una referencia directa hacia el fenómeno del terrorismo, además de las disposiciones que lo refieren directamente, reformadas en 2007 y 2014. Las menciones pueden ser consultadas en el anexo de este trabajo.

Un total de 18 de las 32 entidades federativas de México han tipificado el terrorismo en sus códigos penales locales hasta el momento de la presentación de este trabajo, los cuales difieren en ciertos aspectos entre uno y otro, aunque mantienen una estructura similar a la que está establecida en el ámbito federal. Los 18 tipos penales en comento pueden ser consultados en el anexo de este trabajo.

De manera particular, entre las 14 entidades federativas restantes, el **Código Penal del Estado de Campeche** posee un delito de Amenazas, en su *Título Tercero Delitos Contra la Paz y la Seguridad Social* que se asemeja al tipo penal del Terrorismo.

“Artículo 172. Se impondrán de dos a cuatro años de prisión y multa de cien a trescientos días de salario a quien, por cualquier forma, ya sea escrita, oral, electrónica o medio de comunicación, informe a un servidor público o particular, a sabiendas de su falsedad, la existencia de explosivos, sustancias tóxicas, biológicas, incendiarias o de cualquier otro medio capaz de causar daños en instalaciones públicas o privadas, que produzcan alarma, temor o terror a las personas que se encuentren en su interior, perturben la paz pública o suspendan un servicio”.

El **Código Penal para el Estado de Chiapas** por su parte cuenta con un delito de Atentados Contra la Paz y la Integridad Corporal y Patrimonial de la Colectividad y del Estado que por igual se asemeja al delito de Terrorismo.

“Artículo 369.- Se impondrá de diez a cuarenta años de prisión y multa hasta de cien días de salario, sin perjuicio de las sanciones que correspondan por los delitos que resulten, al que realice actos en contra de las personas, cosas, o servicios públicos, utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, incendio, inundación, contagio colectivo o cualquier otro medio violento que produzca alarma, temor o terror en la población, en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a éste para que tome una determinación. Se aplicará de dos a ocho años de prisión y hasta sesenta días multa, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades”.

Desde la integración del delito de Terrorismo tanto a nivel local como federal en la década de los años 60 y 70, un total de 4 tesis que abordan el tipo penal han sido emitidas por el Poder Judicial.

En una tesis emitida en el estado de Baja California en el año de 1993, el Poder Judicial se abocó a determinar que mientras no existiera la generación de terror *per se* en una conducta que sea denunciada como terrorismo, el delito no puede configurarse, un punto que los legisladores federales mexicanos abordaron en sus discusiones sobre el delito.

“TERRORISMO NO CONFIGURADO. DELITO DE. (LEGISLACION DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

Aun cuando en este delito la conducta consiste en la realización dolosa de actos en contra de las personas, las cosas o los servicios públicos, el resultado de esta conducta debe ser el producir alarma, temor o terror en la población o en uno de sus grupos y el fin que persigue el delincuente

es el de perturbar la paz pública, tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar al Estado a fin de que tome una determinación, pues al ser el objeto jurídico tutelado del delito en estudio la integridad física y jurídica de la nación mexicana y la seguridad interna del Estado, y como el delito es de naturaleza dolosa, debe decirse que no se configura cuando los actos violentos realizados no produzcan en la población o en uno de sus grupos, pánico, terror o alarma, y por ende, no altere la paz pública ni traten con ello de menoscabar la autoridad del Estado a fin de que tome una determinación, por lo que si el quejoso, junto con un grupo de personas, se presentan en unas instalaciones de gobierno, llevando botes con piedras, varillas y palos, los cuales estrellan contra el suelo, originando un escándalo que motive que suspendan las labores momentáneamente, aunque alguno de los testigos, manifiesten que tal escándalo produjo en ellos cierta alarma y temor, ello no es configurativo del ilícito en comento, pues el tipo penal se refiere al terror o pánico como elemento constitutivo del delito y no al simple temor, que como consecuencia única, tenga simplemente una suspensión momentánea de labores en sus oficinas donde acontecieron los hechos, pero que no se pusiera en peligro alguno la integridad física de las personas, ni jurídica de la nación, ni la seguridad del Estado”²⁰⁵.

En otra tesis emitida en el mismo estado en el mismo año mencionado anteriormente, el Poder Judicial se abocó a precisar que el medio definido como violento por la legislación estatal en materia de Terrorismo era cualquiera que produjera alarma, terror o pánico.

“TERRORISMO. MEDIOS VIOLENTOS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

Los medios violentos a que se refiere el tipo penal del delito de terrorismo previsto por el artículo 279 del código penal del estado, deben reputarse

²⁰⁵ Tribunal Colegiado de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XII, abril de 1993, p. 974.

como aquellos que, aun cuando fueren rústicos, como los define el juez de amparo (palos, varillas, etc.), produzcan alarma, pánico o terror en la población, o un sector de ella, y con ellos se quebrante el orden público, por lo que es inexacto que para que se configure tal ilícito, sea menester que los medios violentos sean similares a las sustancias tóxicas, armas de fuego o explosivos, pues basta, como ya se dijo, que con ellos se produzca alarma, terror o pánico en la población o en un sector de ella”²⁰⁶.

En el año 2003, al resolver la extradición del exmilitar argentino Ricardo Cavallo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró en una tesis la determinación del **Código Penal Federal** de no considerar como delito político al delito de Terrorismo, uno por el cual la justicia argentina buscaba a su connacional.

“TERRORISMO, NO ES DELITO POLÍTICO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio reiterado de que por delito político debe entenderse aquel que se comete en contra del Estado, estableciéndose en el artículo 144 del Código Penal Federal, que los delitos políticos son los de rebelión, sedición, motín y conspiración para cometerlos. Ahora bien, el delito de terrorismo se encuentra previsto y sancionado en el artículo 139 del Código Penal Federal, sancionándose la utilización de explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, incendios, inundaciones o cualquier otro medio violento, en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación. De dicha descripción se desprende que el bien jurídico tutelado es la seguridad pública y de la Nación, señalándose, además, en la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa, cuando éstos tengan

²⁰⁶ Tribunal Colegiado de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XII, diciembre de 1993, p. 973.

Trascendencia Internacional, suscrita en Washington el dos de febrero de mil novecientos setenta y uno, de la cual México es parte integrante, que las conductas relativas al terrorismo como son el secuestro, homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas, serían considerados como delitos comunes de trascendencia internacional, cualquiera que fuera su móvil; por ello, el delito de terrorismo no puede tener la naturaleza de político, ya que no se comete en contra del Estado, además de que a nivel internacional está considerado como un delito común de trascendencia internacional, y en nuestra legislación no se encuentra comprendido como delito político”²⁰⁷.

Finalmente, en una tesis emitida en el año 2009, alrededor del polémico caso de un ciudadano mexicano de ascendencia libanesa de nombre Kamal Boughader, que profirió amenazas verbales de tinte violento contra la sucursal de un banco en la Ciudad de México a causa de un presunto robo de propiedad privada²⁰⁸, el tercer tribunal colegiado en materia penal del primer circuito precisó la carencia de motivos definidos en el **Código Penal** para calificar la conducta del sujeto que comete el delito de Terrorismo.

Eventualmente, el caso terminó sin que ninguna acción penal por el delito de Terrorismo se ejerciera en contra de Boughader²⁰⁹. No solo fue insólito que Boughader pasara 160 días bajo arraigo, lo que fue calificado por medios en ese entonces como un récord de tiempo, sino también el actuar de las autoridades mexicanas en un aparente abuso del tipo penal de Terrorismo, derivado probablemente de prejuicios fuera de lugar ligados notoriamente a la llamada cuarta ola del terrorismo de Rapoport.

En 2013, Boughader aseguró al periódico *Reforma* que aparentemente quienes lo investigaron interpretaron de manera inadecuada y desinformada su

²⁰⁷ Pleno, IV/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, junio de 2003, p. 7.

²⁰⁸ Gómez, Francisco, “Un ‘terrorista’ libanés en poder de la PGR, *El Universal*, 30 de diciembre de 2008, en <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/32237.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

²⁰⁹ Vicenteño, David, “Luego de 5 años: termina su calvario con ‘usted disculpe’”, *Excelsior*, 23 de mayo de 2013, en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/23/900706#.UZ9m82pPkL4>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

origen étnico druso libanés, lo que los habría llevado a conjeturar que estaba involucrado en actividades terroristas ligadas a ese país de Medio Oriente²¹⁰.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL DELITO DE AMENAZA DE TERRORISMO. CASO EN QUE SE SURTE A FAVOR DE UN JUEZ FEDERAL.

Si los hechos que se atribuyen al inculpado consisten en la amenaza de lanzar bazucas con misiles de alto poder para destruir una sucursal bancaria sin importar si hay gente dentro, así como causar daño a los directivos de dicha institución y a sus familiares, tal conducta engasta en el precepto 139 ter, que prevé el ilícito amenaza de terrorismo, que a su vez remite al artículo 139, ambos del Código Penal Federal, porque debe considerarse que dichos tipos penales no hacen referencia a los motivos y causas que originen la conducta, y no es óbice que presuntamente el indiciado también amenazó a los empleados de la institución bancaria de manera personal, ya que esta advertencia fue adjunta a las diversas conductas perpetradas. Por ello, la competencia para conocer de los citados hechos se surte a favor de un Juez de Distrito y no en uno del fuero común, pues se atenta contra la seguridad pública y de la nación²¹¹.

²¹⁰ Barajas, Abel, "Indagan por abusos a fiscales de SEIDO", *Reforma*, 28 de enero de 2013, en https://issuu.com/asgar57/docs/reforma_28_de_enero_de_2013/2, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

²¹¹ I.3o.P.88 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1871.

CAPÍTULO 4. EL TERRORISMO EN EL ESTADO DE ISRAEL

Se procede a analizar en este capítulo el terrorismo en el Estado de Israel. Para poder acercarse a esta cuestión, se abordan de inicio algunos aspectos para otorgar el correspondiente contexto, como los antecedentes históricos y sociales del país, un vistazo a su sistema jurídico, donde se abordará el funcionamiento de su sistema judicial y el mecanismo de su proceso legislativo, para después hablar de la estructura legal sobre el fenómeno que ha desarrollado en sus 7 décadas de existencia y que mantiene vigente por el momento.

4.1 Breves antecedentes del Estado de Israel

A fines del siglo XIX surgió dentro de un sector del pueblo judío la idea política de establecer un moderno Estado nación en *Eretz Yisrael* (Tierra de Israel), un territorio denominado así en el idioma hebreo por su fe, que geográficamente está ubicado a grandes rasgos entre el mar Mediterráneo y el río Jordán, en el Medio Oriente. El pueblo judío posee un vínculo religioso profundo con *Eretz Yisrael* al ser este, de acuerdo con sus textos sagrados, un territorio que les fue prometido por la divinidad para que lo habitaran.

En este contexto, el pueblo judío ha tenido presencia en *Eretz Yisrael* al menos desde la Edad de Hierro, que llegó a materializarse con una soberanía monárquica propia en el siglo X AEC. No obstante, esta monarquía fue conquistada por el Imperio babilónico en el siglo VI AEC, por lo que el dominio de *Eretz Yisrael*, una región ubicada en un cruce territorial clave entre África y Asia, pasó a manos de este otro pueblo y a partir de ahí a manos de otros que le siguieron: el Imperio aqueménida, el Imperio seléucida, el Imperio romano, el Imperio bizantino, califatos árabes musulmanes, reinos cruzados, el sultanato mameluco y el Imperio otomano, este último el regente de la zona en el siglo XIX.

A pesar del dominio de imperios o poderes provenientes del exterior, el pueblo judío mantuvo a lo largo de los siglos su estancia en *Eretz Yisrael*, no obstante que desde el primer milenio AEC se presentaron emigraciones por

diferentes razones, tanto por deportaciones masivas, desplazamientos y expulsiones forzadas a manos de los imperios dominantes, así como por voluntad propia de establecerse en otras regiones cercanas y lejanas, lo que fue disminuyendo la población judía en la zona. Para el siglo XIX, según estimaciones demográficas, el número de judíos no superaba los 20 000, frente a los más de 300 000 musulmanes que habitaban la región como resultado del dominio islámico que desde el siglo VII se hizo presente en el territorio.

Fuera de la cosmovisión del pueblo judío respecto a *Eretz Yisrael*, la región entre el mar Mediterráneo y el Río Jordán ha sido también conocida como Palestina, una denominación que ha conestado así en múltiples registros históricos al menos desde mediados del primer milenio AEC, con el propio historiador Heródoto como una de las primeras figuras notables que señaló en sus *Historias* a esta zona del Medio Oriente bajo este nombre²¹². La denominación de Palestina también fue empleada por judíos de la antigüedad que dejaron documentos escritos, como el filósofo Filón de Alejandría²¹³ del siglo I AEC o el historiador Flavio Josefo²¹⁴ del siglo I EC. Desde el primer milenio AEC, griegos, romanos, árabes y europeos han empleado Palestina para referirse a la región en escritos y documentos.

En específico, la propuesta de establecer un Estado nación en *Eretz Yisrael* fue formulada a fines del siglo XIX por el sionismo, una ideología secular nacionalista que se originó entre la población judía de Europa en ese entonces. La palabra misma deriva del hebreo *Tzion*, uno de los nombres con los que se conoce a Jerusalén, la urbe más importante a nivel histórico y religioso para el judaísmo en *Eretz Yisrael*. La idea en general del sionismo se cimenta en la defensa de un derecho histórico en el que oscila tanto una concepción de “primer ocupante” como

²¹² Heródoto, *Historias*, Libro 7, Capítulo 89, Sección 1, en <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.01.0126%3Abook%3D7%3Achapter%3D89%3Asection%3D1>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del Autor.

²¹³ De Alejandría, Filón, *Todo hombre bueno es libre*, Capítulo XII, Sección 75, en <http://www.earlychristianwritings.com/yonge/book33.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²¹⁴ Josefo, Flavio, *Contra Apión*, Libro I, Sección 22, en <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.01.0216%3Abook%3D1%3Awhiston+section%3D22>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

de “territorio formativo”, si se recurre a los postulados del académico israelí Chaim Gans²¹⁵. Es decir, una idea de que el pueblo judío, asumido a sí mismo como una nación, posee un derecho primigenio sobre cualquier otro pueblo en el dominio soberano sobre *Eretz Yisrael*, alrededor de lazos subjetivos de diversa índole, primordialmente derivados del judaísmo, desarrollados ancestralmente con esa región territorial.

El surgimiento del sionismo precisamente en esa época fue resultado de varios factores: la influencia directa de los crecientes nacionalismos de los demás pueblos de Europa; la percepción de un fracaso de la llamada emancipación judía, un proceso gradual con el que se buscó liberar a los judíos de las limitaciones civiles y sociales que afectaron notoriamente sus vidas en Europa desde la Edad Media²¹⁶; y un incremento agudo del antisemitismo, la actitud de hostilidad y prejuicios por no judíos hacia los judíos, que ya no giraba alrededor solamente de concepciones religiosas como lo fue por siglos, sino también alrededor de concepciones racistas de corte científico y nacionalista.

Con el judío austrohúngaro Theodor Herzl como uno de sus principales ideólogos, el sionismo, con el objetivo de solucionar los problemas antes mencionados²¹⁷, planteó la meta de establecer un Estado nación a fin de concretar la materialización de la autodeterminación del pueblo judío en un territorio con el que tenía lazos y a la vez con ello alejarlo del antisemitismo externo. Para tal propósito, la fe, de acuerdo con Yaakov M. Rabkin, fue vaciada de todo su contenido metafísico por el sionismo, un movimiento de corte secular y moderno, con el fin de servir desde su función social como cimiento para generar unidad entre la población judía, que, si algo compartía así tuviera su hogar en América, Europa, Asia o África,

²¹⁵ Véase. Gans Chaim, “Historical rights. The evaluation of nationalist claims to sovereignty”, *Political Theory*, SAGE Publications, Estados Unidos, Volumen 29, Número 1, 2001, pp. 58-79.

²¹⁶ Rabkin M, Yaakov, *La amenaza interior. Historia de la oposición judía al sionismo*, Hiru Argitaletxea, España, 2006, pp. 25-31.

²¹⁷ Milton-Edwards, Beverley, *The israeli-palestinian conflict: a people’s war*, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2009, p. 13. Traducción del autor.

era el nexo emanado de una creencia religiosa en común con *Eretz Yisrael* como su foco, hecho que también permitió la difusión de estas ideas de manera sencilla²¹⁸.

La idea no penetró con éxito inicialmente entre los judíos más asimilados a la vida occidental europea, entre los adeptos a tendencias socialistas y, sobre todo, entre el sector abocado a la vida más religiosa alejada de lo secular, aunque esto no detuvo a judíos de estos estratos también de sentirse identificados con la ideología y unirse a sus filas²¹⁹.

No obstante, como se mencionó previamente, la región deseada para el Estado nación se encontraba bajo el dominio total del Imperio otomano desde el siglo XVI y con una población local no judía de casi medio millón de personas, la mayoría de fe musulmana, además de comprender una comunidad cristiana diversa y, a rasgos generales, étnica y culturalmente árabe.

La división administrativa otomana de la región se definía entonces por el valiato de Siria, los sanjacados de Acre y Nablus, que luego formaron parte del valiato de Beirut, así como el mutasarrifato de Jerusalén²²⁰. Actualmente, para tener una idea de la notable evolución política en esta región, Acre es una ciudad del Estado de Israel, Nablus es una ciudad en el norte de Cisjordania y Beirut es la capital de Líbano.

Con el sionismo en boga, las primeras migraciones de judíos sionistas a Palestina con el fin de impulsar la construcción del nuevo Estado nación comenzaron en la década de 1880 y continuaron en una serie de oleadas paulatinas. De esta forma se dio un encuentro entre la población nativa árabe, con los judíos provenientes de Europa que, desde su respectiva visión del sionismo, eran indiferentes a ellos, los ignoraban o veían en ellos un impedimento para su objetivo

²¹⁸ Rabkin M, Yaakov, *La amenaza interior. Historia de la oposición judía al sionismo*, Hiru Argitaletxea, España, 2006, p. 61.

²¹⁹ Milton-Edwards, Beverley, *Op. Cit.* 14. Traducción del autor.

²²⁰ Gribetz, Jonathan Marc, *Defining neighbors: religion, race, and the early Zionist-Arab encounter (Jews, Christians, and Muslims from the ancient to the modern world)*, S.N.E., Princeton University Press, Estados Unidos, 2016, p. 16-17. Traducción del autor.

nacional²²¹. Aunque llegaron a presentarse propuestas de algunos sionistas por un Estado nación binacional que comprendiera a judíos y los árabes nativos del territorio²²², el grueso del sionismo rechazó integrarlos como parte de su comunidad imaginada nacional.

Los esfuerzos iniciales del movimiento nacional en busca del Estado nación se abocaron a tratar de conseguir la concesión de gobiernos internacionales, primordialmente del Imperio otomano, para poder cumplir con ello por medio de procesos políticos y jurídicos. La meta no prosperó, pero a partir del respaldo declarado de Reino Unido al sionismo en 1917, resultado tanto de simpatía por la causa como por estrategia geopolítica británica en Medio Oriente²²³, el sionismo recibió el espaldarazo de una potencia para su objetivo nacional²²⁴.

Tras la derrota del Imperio otomano en la Primera Guerra Mundial, Reino Unido pasó a controlar parte de sus territorios, entre los que se encontró el comprendido por *Eretz Yisrael*, una situación que le resultó considerablemente ventajosa al sionismo. En 1922 la potencia europea fundó en la región el Mandato Británico de Palestina, uno de los varios mandatos establecidos por la Liga de las Naciones que serían administrados por las naciones victoriosas hasta que sus habitantes estuvieran, a ojos del organismo internacional, listos para su independencia y autodeterminación, a la vez de ser una vía de aquellos países europeos para seguir teniendo un control estratégico colonialista en el área²²⁵.

Bajo el nuevo dominio británico, la migración judía sionista y su conformación como una nueva sociedad nacional que se estructuraba de manera progresiva continuó, no obstante con divisiones internas propias en cuanto a las diferentes

²²¹ Milton-Edwards, Beverley, *The israeli-palestinian conflict: a people's war*, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2009, p. 16. Traducción del autor.

²²² Brit Shalom, en <http://www.zionistarchives.org.il/en/AttheCZA/AdditionalArticles/Pages/BritShalom.aspx>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

²²³ Milton-Edwards, Beverley, *Op. cit.*, p. 24. Traducción del autor.

²²⁴ *Ibidem*, p. 25. Traducción del autor.

²²⁵ Bickerton, Ian J., Klausner, Carla L., *A concise history of the arab-israeli conflicto*, Cuarta Edición, Prentice Hall, Estados Unidos, 2002, pp. 43-44. Traducción del autor.

posturas ideológicas socioeconómicas y políticas para el futuro Estado, su visión sobre los habitantes nativos o el nivel de relación con los británicos²²⁶.

Por otra parte, la población árabe local, que hoy en día constituye al pueblo palestino, comenzó a verse enfrentada a diferentes niveles tanto hacia los judíos sionistas llegados desde Europa como al poder mandatario extranjero. En medio de sus élites se configuraba una ideología nacionalista propia respecto al territorio de Palestina, cuya consolidación fue un proceso más tardado y débil resultado de varios factores: como producto de la generación del nacionalismo árabe opuesto al régimen otomano, como una reacción al propio proyecto sionista, y, finalmente, como una acción misma de identidad local muy influida, tal y como el sionismo, por las ideas occidentales²²⁷.

Si bien desde las primeras migraciones de judíos sionistas a finales del siglo XIX existen registros de algunos conflictos directos entre miembros de ambas poblaciones, sobre todo por cuestiones de tierra²²⁸, fue en 1921 y 1929 cuando se presentaron eventos mortales de consideración, con disturbios de palestinos en contra de judíos sionistas en la región. En 1936 una amplia revuelta palestina que se extendió por 3 años contra el gobierno británico y los judíos sionistas resultó mortal para ambas poblaciones. En 1937, como respuesta a la revuelta, el Reino Unido delineó la posibilidad de dividir el territorio del mandato para un Estado judío y uno árabe. Dos años después, en 1939, ante la tensión en la zona, la potencia extranjera decidió que el mandato se volvería un Estado independiente y limitó la inmigración judía sionista, lo que representó un giro con respecto al respaldo abierto mostrado en 1917²²⁹.

Sin embargo, la erupción de la Segunda Guerra Mundial fue un factor importante que terminó por dar una dirección diferente a la situación en aprietos en la que se encontraba el sionismo. Al término del conflicto bélico se generó una crisis

²²⁶ Bickerton, Ian J., Klausner, Carla L., *A concise history of the arab-israeli conflict*, Cuarta Edición, Prentice Hall, Estados Unidos, 2002, pp. 46-47. Traducción del autor.

²²⁷ Milton-Edwards, Beverley, *The israeli-palestinian conflict: a people's war*, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2009, p. 19. Traducción del autor.

²²⁸ *Ibidem*, p. 20. Traducción del autor.

²²⁹ Bickerton, Ian J., Klausner, Carla L., *Op. cit.*, pp. 56. Traducción del autor.

de refugiados judíos consecuencia del Holocausto, el masivo genocidio perpetrado por la Alemania nazi contra la población judía europea, así como el debilitamiento de Reino Unido como potencia internacional y una declarada oposición sionista armada contra el poder británico, con el que había cooperado a regañadientes durante la guerra, con el fin de expulsarle del territorio anhelado para el establecimiento del Estado nación.

En 1947, en medio de su declive como potencia con dominios coloniales extraterritoriales, Reino Unido decidió abandonar su compromiso con el mandato y dejó la responsabilidad a la Organización de las Naciones Unidas, que analizó el caso y decidió continuar con la idea de una división del territorio para un Estado judío y otro árabe. El plan fue aceptado por la mayoría del liderazgo sionista, pero rechazado por el liderazgo palestino local. Esto llevó a una confrontación directa entre grupos armados de sionistas y palestinos luego de la decisión hecha por el organismo internacional en noviembre de ese año.

Con este conflicto encima, los sionistas culminaron su objetivo principal el 14 de mayo de 1948, cuando su liderazgo declaró formalmente el establecimiento del que llamó a partir de entonces Estado de Israel, fecha que coincidió con la salida oficial de los británicos de Palestina. Países árabes vecinos se pusieron del lado de los palestinos y declararon la guerra al naciente país que aún no tenía fronteras definidas, pero este logró salir avante y mantener el territorio que la Organización de Naciones Unidas había definido para un Estado judío, e incluso hacerse de parte del territorio destinado al Estado árabe.

La mayoría de la población palestina a partir de entonces quedó dispersa en 3 diferentes situaciones: bajo el control de Egipto en la Franja de Gaza, localizada en un extremo suroeste de Palestina; bajo el control del Reino de Jordania en la región conocida como Cisjordania, la zona centro-oriental; y bajo el propio control del Estado de Israel en el territorio de este nuevo país, que pasó a denominársele

desde el sionismo como árabe israelí y que vivió hasta 1966 bajo un restrictivo régimen militar²³⁰.

Asimismo nació un considerable problema de refugiados palestinos en estas zonas que se expandió a países vecinos, como consecuencia de los desplazamientos de población palestina derivado de la propia situación de violencia de la guerra, algo que comprendió también expulsiones forzadas perpetradas por los militares israelíes durante el conflicto²³¹.

El establecimiento del Estado de Israel devino en una situación en la que la población judía sionista, a partir de entonces israelí, terminó con una ventaja social, política y económica frente a la población palestina, al conseguir la fundación de una sola entidad estatal en la región aspirada por los 2 nacionalismos en pugna. Pese a las condiciones adversas en las que quedó la población palestina, esto no significó el fin de los anhelos por su propio Estado nación así como por liberarse de la dominación material que representó para ellos desde entonces y hasta ahora el Estado de Israel.

4.2 El sistema jurídico del Estado de Israel

La historia política y social de los últimos siglos del territorio en el que está establecido el Estado de Israel hace que posea un sistema jurídico mixto en su naturaleza que se alimentó de diversas fuentes. Hasta antes del siglo XIX, el Imperio otomano tuvo un sistema jurídico mixto de carácter religioso y secular: la legislación islámica religiosa que regulaba la materia privada de los habitantes del imperio; y la legislación secular emanada directamente del gobierno que regía el ámbito público.

En esa época el Imperio otomano pasó por una serie de reformas en toda su estructura estatal en las que el ámbito jurídico fue influido por el mundo occidental europeo. Así se promulgaron leyes y códigos legales que abarcaron el comercio, lo

²³⁰ Segura i Mas, Antoni, Monterde Mateo, Óscar, El interminable conflicto en Israel y Palestina, S.N.E., Síntesis, España, 2018, pp. 106-107

²³¹ *Ibidem*, pp. 87-90.

marítimo, la materia penal o lo relativo a la tierra siguiendo los modelos europeos, e igualmente una constitución política en 1876.

Una de las creaciones particulares de estas reformas fue la llamada *Mecelle*, la versión otomana del código civil de Francia que terminó por ser más que nada una normatividad sobre las obligaciones con una cierta incorporación de regulación islámica²³² y cuya existencia jurídica se extendió hasta los años 80 en el Estado de Israel²³³.

La materia personal y familiar de la población mayoritaria musulmana se rigió bajo la legislación religiosa del islam, pero en lo respectivo a los diversos grupos religiosos existentes en el territorio imperial esto se resolvía bajo sus propios tribunales y sistemas jurídicos propios. Se trataba del sistema *millet*, uno que además de datar de siglos atrás, incluso antes de que el Imperio otomano gobernara la región²³⁴, trascendió el tiempo.

De este modo el Imperio otomano mantuvo un sistema mixto con elementos tanto de derecho islámico como de derecho secular europeo hasta su disolución. Tras el control del Imperio británico sobre Palestina luego de la Primera Guerra Mundial, los tribunales existentes continuaron operando y las autoridades británicas determinaron que la ley que se aplicaría seguiría siendo la otomana, pero sujeta a cualquier adición requerida. Los órganos judiciales, de los que el factor otomano fue eliminado, se compusieron a partir de entonces de locales palestinos o judíos sionistas, además de ingleses designados por la administración²³⁵.

La nueva administración británica fue facultada para legislar a nombre de la Corona desde 1922, cuando nació el Mandato Británico de Palestina. Se determinó por una parte que los tribunales civiles aplicarían el derecho otomano vigente hasta

²³² Bozkurt, Gülnihal, Review of the Ottoman Legal System, *Ankara Universitesi Osmanli Tarihi Arastirma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Turquía, No. 3, 1992, p. 126. Traducción del autor.

²³³ Mahler, Gregory S., Politics and government in Israel. The maturation of a modern state, Tercera edición, Rowman & Littlefield, Estados Unidos, 2016, p. 124. Traducción del autor.

²³⁴ Kamel S., Abu Jaber, "The Millet System in the Nineteenth-Century Ottoman Empire", *Hartford Seminary: The Muslim World*, Estados Unidos, Vol. 57, 1967, p. 212. Traducción del autor.

²³⁵ Bentwich, Norman, "The Legal System of Israel". *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, Reino Unido, No. 13, 1964, p. 237. Traducción del autor.

1914 y las disposiciones legales otomanas y británicas emitidas tras esta fecha, así como las existentes al momento, pero estableció que en los casos en que este derecho no tuviera la posibilidad de aplicarse, aplicaría el *common law*, las doctrinas de equidad y los poderes conferidos a los tribunales británicos, lo que dio entrada al derecho inglés en este territorio. Un Tribunal Supremo que tuvo tanto función de última instancia como de Suprema Corte de Justicia fue establecido y el principio del precedente judicial se volvió clave para el funcionamiento de este nuevo organismo y de los tribunales inferiores en el Mandato Británico de Palestina.

Aunque disposiciones otomanas como la *Mecelle* no cambiaron durante la época que duró el Mandato Británico de Palestina²³⁶, el gobierno británico eliminó varios de los códigos de origen europeo continental en vigor durante la era otomana y llenó estos espacios con el *common law*. La continuidad de los tribunales religiosos enfocados en los asuntos de materia privada permaneció.

Al fundarse el Estado de Israel en 1948, el nuevo gobierno decidió que su Consejo Provisional Estatal, su órgano legislativo, sería el encargado de emitir legislación. La promulgación del **Decreto de Directivas del Gobierno y el Poder Judicial** de 1948 por este órgano israelí determinó que el derecho que se aplicaría en el nuevo Estado sería el que existía hasta ese momento, salvo nueva legislación, lo que dejó vigente la amalgama otomano-británica²³⁷.

A inicios del siguiente año, la primera Asamblea Constituyente de Israel fue establecida y emitió la **Ley de Transición de 1949** que fijó los pormenores del Poder Legislativo unicameral, que adoptó para sí el nombre hebreo de Knéset, así como del gobierno, el presidente y otras disposiciones²³⁸. Luego de su establecimiento, la Knéset promulgó leyes basadas en el derecho continental europeo, especialmente suizo y alemán²³⁹.

²³⁶ Badi, Joseph, *The Government of the State of Israel: a critical account of its parliament, executive, and judiciary*, Twayne, Estados Unidos, 1963, p. 248. Traducción del autor.

²³⁷ Mahler, Gregory S., *Politics and government in Israel. The maturation of a modern state*, Tercera edición, Rowman & Littlefield, Estados Unidos, 2016, p. 124. Traducción del autor.

²³⁸ *Ibidem*, p. 137.

²³⁹ Einhorn, Talia, *Private international law in Israel*, S.N.E., Kluwer Law International, Holanda, 2009, p. 29. Traducción del autor.

Pese a que la **Resolución 181** de la ONU que dividió el territorio del Mandato Británico de Palestina en un Estado judío y un Estado árabe instruyó el establecimiento de una constitución como una directriz y fue un objetivo en los primeros años de vida del Estado de Israel, esta no se ha promulgado aún en el país. A lo más que llegó en la materia el liderazgo político israelí fue a comprometerse mediante una resolución de la Knéset en junio de 1950 de crear paulatinamente la futura constitución por capítulos individuales.

Debido a esta ausencia de constitución escrita, la legislación emitida por la Knéset pasó a ser la ley suprema del Estado²⁴⁰. De este modo, y conforme a lo establecido en la resolución mencionada, la Knéset comenzó a promulgar las llamadas Leyes Fundamentales, destinadas a conformar la futura constitución israelí²⁴¹.

Hasta el momento se han publicado las siguientes: **Ley Fundamental: La Knéset, Ley Fundamental: Tierras de Israel, Ley Fundamental: El Presidente del Estado, Ley Fundamental: El Gobierno, Ley Fundamental: Economía del Estado, Ley Fundamental: El Ejército, Ley Fundamental: Jerusalén Capital de Israel, Ley Fundamental: El Poder Judicial, Ley Fundamental: El Contralor del Estado, Ley Fundamental: Libertad de Ocupación, Ley Fundamental: Dignidad Humana y Libertad, Ley Fundamental: Referéndum, Ley Fundamental: Israel Estado Nación del Pueblo Judío.**

Con todo este trasfondo, como señala la académica Michal Tamir, hoy en día en el Estado de Israel se puede ver el derecho continental europeo en la codificación de derecho privado establecido por la legislación de la Knéset; el derecho inglés en el derecho público israelí; el derecho religioso en los tribunales en materia civil y familiar; e incluso, como resultado en parte por ser un país conformado por

²⁴⁰ Likhovski, Eliahu, *Israel's Parliament: the law of the Knesset*, Oxford Clarendon, EUA, 1971, p. 17. Traducción del autor.

²⁴¹ Mahler, Gregory S., *Politics and government in Israel. The maturation of a modern state*, Tercera edición, Rowman & Littlefield, Estados Unidos, 2016, p. 139. Traducción del autor.

inmigrantes, la influencia del derecho estadounidense en la paulatina consolidación de la constitución en construcción²⁴².

4.3 Proceso legislativo en el Estado de Israel

El proceso legislativo israelí está definido en la Sección G de los **Estatutos de la Knéset**, una normatividad compuesta por un total de 7 capítulos y 25 artículos, y que es el marco regulatorio de la sede del Poder Legislativo israelí. Una iniciativa, para poder convertirse en ley, debe ser aprobada por una mayoría en tres lecturas en la Knéset.

Una iniciativa de ley puede ser presentada por uno o varios legisladores de los 120 de los que se compone la Knéset, en cuyo caso se conoce como “iniciativa privada de ley”; por el gobierno israelí, en cuyo caso se le conoce como “iniciativa de ley gubernamental”; o por uno de los varios comités de la Knéset, conocido como “iniciativa de ley por parte de un comité”.

En el caso de una “iniciativa privada de ley”, tiene que ser presentada por su promotor a la presidencia de la Knéset. El órgano, bajo el poder discrecional que le concede la ley, debe examinarla en cuestión de forma y contenido adecuado para decidir su aprobación o rechazo. Aprobada por la presidencia, la iniciativa de ley es presentada en la Knéset, fecha desde la cual tienen que pasar al menos 45 días para que se lleve a su debate en el pleno en una lectura preliminar, aunque por circunstancias extraordinarias puede presentarse antes.

En la fecha de la lectura preliminar, el promotor de la iniciativa debe de explicarla ante el pleno. Un miembro del gobierno debe de expresar la posición de este sobre la iniciativa, así como otro legislador que deseé objetarla y pedir su rechazo de la agenda. Finalizado el debate, en caso de ser aprobada, el presidente de la sesión anuncia a cuál comité de la Knéset será dirigida la iniciativa para su estudio. Pero en caso de ser rechazada, la iniciativa o cualquier otra idéntica no

²⁴² Tamir, Michal, A guide to legal research in Israel, 2006, en <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Israel1.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

puede ser debatida ante el pleno de nuevo por un lapso de 6 meses, salvo circunstancias extraordinarias que así lo permitan.

Luego de su discusión en uno de los comités de la Knéset, en la que el ministro de Finanzas de Israel o cualquier persona autorizada puede ser invitada por el comité para tasar su viabilidad en materia presupuestaria, aquel puede decidir si preparar la iniciativa para su primera lectura, o de lo contrario, removerla de la agenda. En caso de ser aprobada, la Secretaría General de la Knéset debe publicarla, junto con su exposición de motivos, en la sección “Iniciativas de la Knéset” de *Reshumot*, la gaceta oficial del gobierno del Estado de Israel.

A diferencia de la “iniciativa privada de ley”, los otros 2 tipos de iniciativas, gubernamental y por parte de un comité de la Knéset, no requieren pasar por el anterior proceso descrito. Solo necesitan ser presentadas a la Secretaría General de la Knéset para su procedimiento directo hacia primera lectura y su publicación en *Reshumot*, con la ventaja de que ambas serán discutidas y decididas a no más tardar 2 días después de ser presentadas, tiempo que puede ser acortado en caso de que de manera justificada así lo soliciten el gobierno o el comité.

En la sesión de primera lectura de una iniciativa de ley, su explicación ante el pleno tiene que ser ofrecida dependiendo su tipo: una “iniciativa de ley gubernamental” es presentada por un ministro o viceministro del gobierno; en caso de una “iniciativa de ley por parte de un comité” es presentada por el presidente del respectivo órgano; y una “iniciativa privada de ley”, es presentada por el legislador que la promovió o por un legislador autorizado.

Posterior al debate entre los grupos parlamentarios sobre la iniciativa, la Knéset debe decidir si aprobarla o rechazarla. Las iniciativas privadas y de comité retornan al comité de donde provinieron y son preparadas para su segunda y tercera lectura. La iniciativa de gobierno debe ser dirigida a un comité seleccionado por el presidente en turno de la Knéset para su preparación.

En esta nueva fase del proceso, el comité correspondiente debe preparar la iniciativa para su segunda y tercera lectura o rechazarla de la agenda legislativa.

Asimismo está facultada para modificar una iniciativa. En esta misma línea, un legislador de la Knéset, un ministro o un viceministro gubernamentales están facultados para proponer modificaciones a la iniciativa.

Una vez preparada una iniciativa, debe ser presentada ante el presidente de la Knéset, acompañada de un documento que señale sus detalles, reservas y solicitudes para fijar posturas en el pleno. La Secretaría General de la Knéset debe presentar la iniciativa preparada y el presidente de la Knéset debe de disponerla en la agenda legislativa.

La segunda lectura se llevará a cabo a más tardar al día siguiente en que la iniciativa fue presentada en la Knéset, aunque este breve lapso puede ser acortado aún más por el gobierno o un comité si así lo solicitan de manera justificada. En ese corto lapso antes de que inicie la segunda lectura el comité responsable está facultado para regresar a deliberación la iniciativa, lo que reinicia el procedimiento de preparación y la posibilidad de ser rechazada de la agenda. Al inicio de la segunda lectura, la explicación de la iniciativa es ofrecida por el presidente del comité que realizó su preparación.

Posteriormente, los legisladores que fijaron reservas pasan a explicarlas ante el pleno. Después, aquellos que solicitaron permiso para fijar postura pasan al pleno de la Knéset a desahogarla. Al estar cumplidos estos pasos, el presidente de la sesión ordena la votación, en primer lugar, de las reservas, y en seguida, de cada uno de los artículos de la iniciativa, lo que lleva a la culminación de la segunda lectura.

En cualquier momento y hasta antes de dar inicio la tercera lectura, el gobierno o el presidente del comité que preparó la iniciativa tienen la facultad para detener la segunda lectura y enviar de nuevo a deliberación de comité la iniciativa en su totalidad o de manera parcial, donde debe ser preparada de nueva cuenta o rechazada de la agenda.

De no ser aprobada alguna reserva durante la segunda lectura, la tercera lectura se llevará a cabo inmediatamente después de concluida la segunda lectura

sin debate previo, durante la cual el pleno de la Knéset debe de votar en su totalidad la iniciativa de ley. Pero en caso de que al menos una reserva haya sido adoptada en segunda lectura, la tercera lectura debe de llevarse a cabo una semana después de realizada si así lo solicita el gobierno o el presidente del comité que preparó la iniciativa.

Al ser aprobada por una mayoría del pleno en tercera lectura una iniciativa, su promotor o uno de ellos está facultado para expresar su postura ante el pleno de la Knéset. Luego de su aprobación en tercera lectura, la resultante ley debe ser promulgada en *Reshumot* para su posterior entrada en vigor en el marco normativo israelí.

4.4 Estructura judicial del Estado de Israel

El sistema judicial del Estado de Israel está delineado en la **Ley Fundamental: El Poder Judicial**. El primer artículo de este ordenamiento cuasiconstitucional establece que la facultad para juzgar en el Estado de Israel está delegada en un Tribunal Supremo, tribunales de distrito, tribunales de paz y cualquier otro tribunal establecido por ley.

La **Ley Fundamental: Poder Judicial** dicta que todos los tribunales son independientes al no existir sobre su capacidad para juzgar mayor supremacía que la de la ley israelí. Por igual se delinea que los juicios llevados a cabo por los tribunales son públicos, salvo las excepciones que marque la ley o dicte uno de ellos. Está prohibido el establecimiento de tribunales *ex profeso*.

El Tribunal Supremo tiene su sede en la ciudad de Jerusalén, posee jurisdicción en todo el territorio israelí y su número de miembros debe ser fijado por legislación promulgada por la Knéset. Su número actual consta de 15 miembros. Sesiona en paneles de 3 jueces cada uno, aunque en casos complejos, los paneles pueden ser integrados por 5 jueces o más, en un número impar. De acuerdo con la **Ley Fundamental: El Poder Judicial**, conoce de apelaciones contra sentencias y decisiones emitidas en materia civil y penal por los tribunales de distrito.

Asimismo, el Tribunal Supremo puede sesionar como Corte Suprema de Justicia, forma en la que cuenta con la capacidad para decidir asuntos en los que vea necesaria la impartición de justicia que esté fuera de la jurisdicción de cualquier tribunal inferior, primordialmente en casos en que ciudadanos israelíes, así como palestinos del territorio ocupado, reclamen actos ejecutados por las autoridades estatales.

La Corte Suprema de Justicia puede, entre otras facultades que le otorga la ley: emitir órdenes de liberación de detenidos o convictos cuya situación sea resultado de una ilegalidad; ordenar a autoridades estatales o locales a hacer o no hacer un acto, así como impedir que funcionarios actúen en caso de que su designación sea ilegal; ordenar a cualquier tribunal inferior o autoridades con capacidad semijudicial a juzgar sobre un caso en específico, abstenerse de hacerlo, continuar el proceso de un caso o invalidar una sentencia o decisión que se falló de manera ilegal; u ordenar a tribunales religiosos a juzgar un caso en específico dentro de su jurisdicción, a abstenerse de hacerlo o a continuar un juicio. Las sentencias emitidas por este tribunal obligan a todos los inferiores, menos a sí mismo.

En cuanto a los tribunales de distrito, correspondientes a la segunda instancia, su número, sede y jurisdicción es establecido por el Ministerio de Justicia de Israel, de acuerdo con la **Ley de Tribunales de 1984**, la cual amalgamó la **Ley de Jueces de 1953** y la **Ley de Tribunales de 1957**. Actualmente existen 5 de ellos en las ciudades de Jerusalén, Haifa, Tel Aviv-Yafo, Be'er Sheba y Nazaret. Los tribunales de distrito se componen de un presidente y tienen como vicepresidentes a uno o más. En materia penal, conoce de casos en los que aplica pena de prisión mayor a los 7 años. Mientras que en materia civil conoce de casos en los que el valor estimado de lo que está en juego rebase de 2 500 000 nuevos séqueles (alrededor de 14 600 000 de pesos mexicanos). Su competencia abarca juzgar sobre casos de compañías y sociedades, arbitraje, peticiones de prisioneros y apelaciones en materia de impuestos. Los tribunales de distrito pueden fungir como primera instancia o como tribunal de apelaciones sobre los tribunales inferiores.

En cuanto a los tribunales de paz, su número, sede y jurisdicción son determinados por el Ministerio de Justicia de Israel. Actualmente existen 31 tribunales de paz a lo largo del país. Funcionan como tribunales de primera instancia. En materia civil conocen de casos en el que el valor estimado en juego es menor a 2 500 000 nuevos séqueles (alrededor de 14 600 000 de pesos mexicanos). En materia penal conocen de casos en los que aplique una pena menor a 7 años de prisión. Este tipo de tribunales incluyen a los tribunales de tránsito, municipales, de menores y de lo familiar. Los tribunales de paz pueden sesionar como tribunales de asuntos locales que lidian con infracciones y reglamentos municipales, reglamentos de construcción y otro tipo de normativas secundarias. Asimismo, pueden sesionar como tribunales de reclamos menores.

Los tribunales descritos anteriormente corresponden a aquellos de jurisdicción general, aunque también existen tribunales de jurisdicción limitada, que corresponden a los tribunales laborales, militares y religiosos.

Los tribunales laborales rigen las relaciones obrero patronales y se componen de 2 instancias: los tribunales de juicios laborales, que consisten de 5 tribunales regionales situados acorde a la distribución de los tribunales de distrito del sistema de jurisdicción general en las ciudades de Jerusalén, Tel Aviv-Yafo, Haifa, Nazaret y Be'er Sheba; en tanto que la instancia de apelación se compone solo del Tribunal Nacional del Trabajo localizado en la ciudad de Jerusalén, cuyas sentencias son inapelables.

Los tribunales militares tienen como fin juzgar a soldados en activo de las Fuerzas de Defensa de Israel, de carrera, en servicio militar o en reserva, así como a empleados civiles en el Ejército y a otros sectores definidos por la propia legislación militar israelí. Se componen de 3 tribunales distribuidos en regiones: el Tribunal Militar de la Región Norte, localizado en la ciudad de Haifa; el Tribunal Militar de la Región Sur, localizado en la ciudad de Kiryat Malaji; y el Tribunal Militar de la Región Centro, localizado en la ciudad de Yafo. En casos en los que estén involucrados oficiales con el rango de teniente coronel o alguno superior, la jurisdicción para actuar le corresponde al Tribunal Militar Especial. Las apelaciones

surgidas en cualquiera de las decisiones emitidas por los mencionados tribunales son resueltas por el Tribunal Militar de Apelaciones, localizado en la ciudad de Tel Aviv.

Los tribunales religiosos ejercen jurisdicción en los procedimientos referentes al estado civil de los miembros de las principales comunidades religiosas existentes en el Estado de Israel: la judía, la musulmana, la cristiana y la drusa. Dentro de la legislación en la materia del campo religioso judío, se encuentran **la Ley de Jurisdicción de Tribunales Rabínicos (Matrimonio y Divorcio) de 1953** y **la Ley de los *Dayanim* de 1955**. Existen 7 tribunales rabínicos y un tribunal de apelación rabínico en Jerusalén. Dentro del campo religioso musulmán, se encuentra **la Ley de *Cadies* de 1961**. Actualmente existen 4 tribunales musulmanes y un tribunal de apelación en Jerusalén. La comunidad drusa del Estado de Israel, una religión abrahámica minoritaria en el país, también mantiene su propia legislación en materia civil con **la Ley de Tribunales Religiosos Drusos de 1962**.

Finalmente, en el área de la jurisdicción limitada, los tribunales administrativos, que operan en el Estado de Israel recientemente desde el año 2000, fueron establecidos como forma para descargar parte del trabajo en esta materia a la Corte Suprema de Justicia. Estos tribunales conocen de los diferendos en las relaciones entre el gobierno y los ministros de este, o entre los ministros y su personal empleado, así como problemas legales entre autoridades o entre autoridades y ciudadanos.

4.5 El terrorismo en el Estado de Israel

¿Cómo se concibe al terrorismo que ha enfrentado el Estado de Israel? En este trabajo se considera que proviene directamente de la confrontación de las pretensiones nacionalistas, primordialmente alrededor de un espacio territorial claramente delimitado, entre la nación israelí y la nación palestina, la primera de ellas claramente en ventaja sobre la segunda en materia política, social y económica.

Como se ha delineado en el primer capítulo de este trabajo, en este trabajo se ve al terrorismo como una táctica del uso de la violencia y fuerza empleada por

un actor no estatal frente a uno estatal y que emplea como parte de sus métodos para lograr una modificación de un *statu quo* existente. En el caso que se presenta, con el elemento del territorio como *quid* de la disputa, el ente estatal corresponde al Estado de Israel, en tanto que el actor no estatal corresponde a individuos y grupos organizados palestinos.

El Estado de Israel, derivado de su pretensión de preservar el *statu quo* de su finalidad existencial, esto es, asumirse como un Estado nación para el pueblo judío sobre el territorio entre el mar Mediterráneo y el río Jordán, ha enfrentado desde su fundación en 1948 una resistencia desde la población palestina local, que en respuesta rechaza total o parcialmente ese proyecto nacional y que mantiene además una aspiración nacional propia.

La fundación del Estado de Israel es conocida por los palestinos en su imaginario colectivo como “la catástrofe”, *an nakba*, en vista de que ello marcó el punto de origen de masacres, desplazamientos forzados de personas, una crisis de refugiados y control militar sobre la población palestina. La confrontación palestina hacia el Estado de Israel, en la que existe un desbalance entre ambas partes, ha representado entonces así no solo una búsqueda por la propia condición de Estado, sino también una por la liberación de todo tipo de opresión al que han llegado a recurrir, en menor o mayor grado, las autoridades israelíes desde 1948, al ser estas las que cuentan con el poder real a nivel político, social y económico entre el mar Mediterráneo y el río Jordán.

Desde la población palestina se han presentado múltiples formas que han incluido cauces pacíficos para tratar de resolver la disputa primero frente al sionismo y luego frente al Estado de Israel, pero también a través de la actividad terrorista, tanto de forma organizada como a nivel individual, misma que ha empujado al Estado de Israel a otro tipo de problemáticas del calibre de guerras convencionales con los países vecinos, como la llamada primera guerra de Líbano de 1982.

Si bien actos de violencia equiparables al terrorismo y sabotaje perpetrados por palestinos tuvieron lugar antes y después de la fundación del Estado de Israel²⁴³, que a la vez fueron respondidos por represalias violentas, lo que dejó víctimas mortales en ambas partes, la actividad terrorista de manera sistemática contra el Estado de Israel ejecutada por grupos palestinos de diversa índole tomó forma a finales de la década de los años 60, después de la ocupación militar israelí de los territorios de Jerusalén Este, la Franja de Gaza y Cisjordania, estos últimos dos territorios proyectados por la Organización de Naciones Unidas en 1947 para formar parte del Estado árabe que se establecería en lo que fue parte del Mandato Británico de Palestina²⁴⁴.

Dicha ocupación militar fue resultado directo de la llamada guerra de los Seis Días de 1967, en la que el Estado de Israel se vio enfrentado a países vecinos hostiles, lo que lo llevó a hacerse por la fuerza de dichos territorios que mantenían ocupados y bajo control hasta entonces Egipto y el Reino de Jordania.

La ocupación militar, defendida a partir de entonces desde el sector nacionalista israelí como una necesidad de seguridad por unos y como un fin en sí del sionismo respecto a su concepción territorial religiosa de *Eretz Yisrael* por otros, abrió un nuevo capítulo en la historia de la región al generar *de facto* un dominio israelí sobre la población palestina de los territorios mencionados que hasta el día de hoy se presenta en varios grados: como una anexión no reconocida internacionalmente en Jerusalén Este; como una visible ocupación militar a lo largo de Cisjordania; y como un rígido bloqueo militar tanto terrestre como naval en la Franja de Gaza, de donde población y soldados israelíes fueron evacuados en 2005.

La Organización por la Liberación de Palestina, un organismo representativo político palestino fundado en 1964 enmendó un año después de iniciada la ocupación militar su Carta Nacional Palestina e hizo un abierto llamado a la lucha

²⁴³ Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, Which came first? – terrorism or occupation?, en <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Palestinian/Pages/Which%20Came%20First-%20Terrorism%20or%20Occupation%20-%20Major.aspx>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁴⁴ Segura i Mas, Antoni, Monterde Mateo, Óscar, El interminable conflicto en Israel y Palestina, S.N.E., Síntesis, España, 2018, pp. 136-137.

armada contra el Estado de Israel para lograr el objetivo nacional palestino y aspirar también por una hipotética erradicación del Estado de Israel, una idea esbozada aún hoy por algunos individuos y grupos palestinos. De sus 33 artículos, un total de 6 de ellos en el texto palestino hacen referencia de una u otra manera a la vía armada para “liberar a Palestina”²⁴⁵.

Los principales actos de actividad terrorista a partir de estas fechas comprendieron homicidios individuales y masivos mediante arma de fuego y explosivos, no solo en el territorio israelí sino también en otros países, lo que incluyó el secuestro de aeronaves con pasajeros israelíes. Para ese entonces los grupos organizados palestinos involucrados en terrorismo contaban en su mayoría con perfiles de tinte secular e incluso de líneas socialistas, como el Frente Popular para la Liberación de Palestina o el Frente Democrático para la Liberación de Palestina.

Entre los actos más resonantes de esta época se encuentran la llamada masacre de Múnich de 1972, en la que 11 atletas israelíes perdieron la vida tras ser tomados rehenes en medio de los Juegos Olímpicos de ese año en Alemania, o la masacre de la carretera costera, cerca de la ciudad de Tel Aviv en 1978, en la que militantes del grupo palestino Fatah asesinaron de manera aleatoria con armas de fuego a 38 israelíes, 13 de ellos niños. Mientras que en materia aérea sucedieron casos como el del vuelo 330 de Swissair en 1970, cuyos 47 pasajeros murieron tras impactarse en Suiza luego de que un artefacto explosivo colocado por militantes palestinos detonó en su interior.

En los años 90, luego de una década en la que el Estado de Israel se inmiscuyó en una guerra en Líbano para tratar de acabar con la militancia armada palestina enclavada ahí y enfrentó la llamada primera intifada, que se trató de una insurrección popular palestina, la actividad terrorista también comenzó a comprender los ataques suicidas, actos que implicaron la detonación de explosivos

²⁴⁵ Véase. The Palestinian National Charter: Resolutions of the Palestine Council July 1-17, 1968 en https://avalon.law.yale.edu/20th_century/plocov.asp, Fecha de Consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

de manera personal en sitios públicos o concurridos y que tuvieron una predominancia importante luego del año 2000 durante la segunda intifada.

Para la década de los 90, cuando el Estado de Israel lidió con un primer proceso de intento de negociaciones de paz con los palestinos mediante los Acuerdos de Oslo, grupos organizados de tinte religioso y tendencias islamistas, como el Movimiento de Resistencia Islámico, Hamás, por sus iniciales en árabe, o la Yihad Islámica en Palestina, comenzaron a tener un mayor empuje a la par de los seculares y socialistas de las décadas previas.

A partir de la primera década del siglo XXI, una nueva táctica de fuego asimétrica, calificada por el Estado de Israel como terrorismo, comenzó a ser usada por grupos palestinos fundamentalmente en la Franja de Gaza y continúa aún con un peso significativo hasta ahora: morteros o cohetes improvisados, que no obstante con el tiempo han sido mejorados paulatinamente, disparados desde el enclave costero hacia las zonas de población civil en el territorio israelí. Esta actividad, en vista de la amenaza directa que representa para la población civil, ha sido calificada por organismos, y es investigada por la fiscalía de la Corte Penal Internacional, como un presunto crimen de guerra.

En años recientes, ante las drásticas medidas de seguridad y de prevención que el Estado de Israel ha establecido con el paso de los años para enfrentar el terrorismo, que han frenado notablemente los atentados suicidas y explosiones de gran magnitud²⁴⁶, los palestinos que se involucran en ello han recurrido a mecanismos en apariencia más sencillos como objetos punzocortantes y embestidas con vehículos, acciones que han tenido un empuje considerable a partir del año 2015 en adelante, sin que los actos con armas de fuego hayan llegado a su fin.

²⁴⁶ Martin, Susanne, Preventing Suicide Attacks by Terrorist, en Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness, Primera Edición, ICCT Press, Países Bajos, 2020, pp. 803-806, en <https://icct.nl/app/uploads/2021/04/Handbook-Ch-25-Martin-Preventing-Suicide-Attacks-by-Terrorists.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

La actividad terrorista contra el Estado de Israel, desde su implementación sistemática a finales de los años 60 hasta la actualidad, ha evolucionado en cuanto a los sujetos que la ejecutan. Si bien desde sus primeros momentos hasta la actualidad la planeación de operaciones complejas de actividad terrorista ha sido orquestada por grupos organizados, en los años más recientes el fenómeno del “lobo solitario” tomó impulso justo a partir de que el Estado de Israel ha robustecido sus medidas de seguridad.

Se debe de notar que el Estado de Israel no ha hecho frente solo a pretensiones de grupos palestinos con objetivos nacionalistas que recurren a la actividad terrorista, sino también a la de individuos con pretensiones nacionalistas y religiosas que han surgido desde su propia población judía. Se hace énfasis en lo de población judía, en el marco de que palestinos con ciudadanía israelí se han involucrado en el terrorismo perpetrado por aquellos palestinos sin la ciudadanía contra el Estado de Israel.

Desde antes de la fundación del Estado de Israel en 1948, las autoridades sionistas tuvieron que lidiar con grupos de su propia comunidad que recurrieron a la actividad terrorista contra el gobierno británico o el aparato preestatal sionista, como la Organización Militar Nacional en la Tierra de Israel, conocida por sus iniciales en hebreo de Irgun, así como contra el grupo Combatientes por la Libertad de Israel, Lehi, por sus iniciales en hebreo, o también conocida peyorativamente por los británicos como la Banda Stern, por su líder Avraham Stern, considerado el último de los grupos ligados al terrorismo que se llamaron a sí mismos “terroristas” durante el siglo XX²⁴⁷.

La pretensión buscada por estos organismos, cuya múltiple actividad terrorista irónicamente pareciera que fue replicada por los palestinos años después, era minar la capacidad de gobierno de las autoridades británicas con el fin de que fueran incapaces de regir Palestina para que ello diera lugar a su salida de la

²⁴⁷ Hoffman, Bruce, A mano alzada: historia del terrorismo, S.N.E., Espasa, España, 1999, p. 40

región²⁴⁸. Tanto el Irgun como el Leji eran organismos con cosmovisiones seculares, como los grupos palestinos que tomaron auge un par de décadas después.

En los años 80, como efecto de los ánimos entre algunos israelíes religiosos radicales por expandir el dominio en el territorio ocupado militarmente en 1967, el Estado de Israel lidió con un movimiento denominado La Clandestinidad Judía, que atacó mediante tácticas terroristas a palestinos en Cisjordania y planeó destruir el Domo de la Roca en Jerusalén, un sitio sagrado significativo para la religión musulmana. En años recientes, el Estado de Israel se enfrentó con otra organización subrepticia con intenciones de actividad terrorista, La Revuelta, un grupo de israelíes que buscan derrocar al Estado secular israelí existente para implantar una monarquía regida solo por la ley religiosa judía.

Una de las características del fenómeno del terrorismo en el Estado de Israel es que en este país se califica como tal no solo a la actividad ejecutada contra población civil, sino también a la que se lleva a cabo contra militares en activo, algo que rompe en parte con las definiciones generalizadas de la actividad terrorista desde la academia o desde entes estatales en otros países.

Esta particularidad está ligada a la situación existente en Cisjordania, donde se mantiene no solo la presencia de efectivos militares israelíes a lo largo de la región para mantenerla bajo control y proveer seguridad a los israelíes que se han establecido ahí en contravención al derecho internacional, sino también un orden jurídico especial militar estricto desde 1967 que se aplica sobre los palestinos y que existe a la par de la ley israelí, que se ha extendido extraterritorialmente a los ciudadanos israelíes en los asentamientos²⁴⁹. Ante la situación, los militares israelíes que operan en la región se ven constantemente expuestos a actos terroristas perpetrados por palestinos, de manera organizada o bajo el marco de los “lobos solitarios”.

²⁴⁸ Law, Randall David, *Terrorism: A history*, Segunda Edición, Cambridge, Reino Unido, 2016, p. 177.

²⁴⁹ Association for Civil Rights in Israel, “One rule, two legal systems: Israel’s regime of laws in the West Bank”, p. 6, en <https://law.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

4.5.1 Terminología israelí relativa al terrorismo

De manera particular, en el Estado de Israel se desarrolló un vocabulario específico para la terminología del terrorismo, una peculiaridad única en comparación con otros países y que se perfila en las siguientes líneas.

No hay una notable singularidad con la propia palabra “terrorismo” en el idioma hebreo, al coincidir con el proceso ocurrido en muchos otros idiomas que recurrieron al uso de la raíz latina, *terreo*, para incluir en su propio vocabulario al término. Así la palabra en hebreo para terrorismo es *terór* (טרור), una adaptación casi literal que este idioma tomó directamente del *terror* del inglés.

No obstante, algo especial ocurre con las palabras hebreas para terrorista y ataque terrorista. La palabra terrorista en el hebreo moderno llegó por primera vez a este idioma como *teroríst* (טרוריסט) en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial²⁵⁰, prácticamente una calca directa de la palabra inglesa *terrorist*.

Un término especial entre los judíos sionistas del Mandato Británico para Palestina y con más naturaleza local surgió luego de la Segunda Guerra Mundial, en medio de la insurgencia contra el gobierno británico: *jablán* (חבלן)²⁵¹. La palabra *jablán* emergió de entre las filas de los militantes de las Compañías de Ataque, o Palmaj, una unidad especial militar sionista, para designar a los especialistas en colocación de explosivos contra las autoridades británicas²⁵². *Jablán* proviene de la raíz hebrea *jabál* (חבל), cuyo significado es destruir, corromper, arruinar, herir, dañar o corromper. Con el establecimiento del Estado de Israel, la palabra *jablán* pasó a denominar en la lengua de uso común la palabra zapador.

Para los perpetradores de actividad terrorista también se utilizaban en Israel otros términos como *mistanén* (מסתנן) cuyo significado es “infiltrado”, por el hecho de que algunos palestinos que realizaron actos de violencia contra israelíes durante

²⁵⁰ Gilad, Elon, “Mimatai anajnu omrim 'mejabel'”, *Haaretz*, 2 de noviembre de 2013 en <https://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/.premium-1.2153308>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁵¹ *Ídem*.

²⁵² *Ídem*.

los primeros años de existencia del Estado de Israel provenían de los territorios de la Franja de Gaza, Cisjordania o los países vecinos árabes, donde se habían desplazado o habían sido expulsados²⁵³.

Otro de los términos, usado de manera preponderante en las primeras décadas posteriores a la fundación del Estado de Israel, fue *fidái* (פדאי) o su plural *fidayún* (פידאיון), palabra del árabe, que el español empleó como fedayines, para definir a alguien que se sacrifica por algo y que incluso se utilizó a nivel internacional como denominador de los palestinos involucrados en actos terroristas²⁵⁴. La palabra *terroríst* en el Estado de Israel continuó en uso a lo largo de las primeras 2 décadas de existencia del país, pero principalmente para denominar a los ejecutantes de ataques terroristas en el extranjero.

Fue hasta el año de 1967 que entre las filas del ejército israelí nació un nuevo término que ha perdurado hasta hoy para denominar de manera general al terrorista en el idioma hebreo: *mejabél* (מחבל)²⁵⁵. Derivado de la palabra que da origen a *jablán* y *jabál*, la palabra en sí es la conjugación en presente simple y el participio presente de esta raíz en su estructura verbal hebrea *piel*, la cual indica una intensidad o un énfasis mayor por parte del sujeto en la realización de la actividad en cuestión, en este caso, alguien que actúa con el fin de dañar o destruir.

Al menos desde abril de 1968, el periódico israelí *Al Hamishmar* comenzó a usar de manera indiferente ambos términos al referirse a terroristas²⁵⁶. En la edición del día 9 de ese mes, el periódico reportó un ataque aéreo israelí sobre una base militante palestina en Jordania. En el encabezado y el contenido del artículo se refirió a la muerte de un total de 5 *mejablím*, el plural de la palabra. En total, la palabra *mejablím* apareció en el artículo solo 2 veces, mientras que *jablaním* un total

²⁵³ Segura i Mas, Antoni, Monterde Mateo, Óscar, El interminable conflicto en Israel y Palestina, S.N.E., Síntesis, España, 2018, pp. 108-109.

²⁵⁴ Gilad, Elon, "Mimatai anajnu omrim 'mejabel'", *Haaretz*, 2 de noviembre de 2013 en <https://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/.premium-1.2153308>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁵⁵ *Ídem*.

²⁵⁶ *Ídem*.

de 13 veces, y con una sola mención, la palabra *fidayún*²⁵⁷. En octubre de ese año el político y militar israelí Moshé Dayan empleó el nuevo vocablo y otros periódicos también comenzaron a usarlo.

El uso indistinto de ambos términos para referirse a los terroristas, con el problema de *jablán* de tener el significado de zapador, llegó incluso a que, en 1969, una lectora del periódico *Davar* escribió a la dirección editorial del medio para solicitar un arreglo de lenguaje²⁵⁸. La mujer se quejó de que el uso de ambos términos era difícil en la escritura de los periódicos y lo veía como un problema para los inmigrantes que aún no dominaban el hebreo. La lectora sugirió que *mejabél* solo se usara para la persona que tiene el objetivo de “actos de destrucción (*jabalá*) con una intención”, y propuso que *jablán* se estableciera como el término para designar a la persona dedicada a “desmontar minas y evitar destrucción”.

Para la fecha mencionada el proceso estaba en marcha, pero fue hasta 1971 que se determinó el uso definitivo de ambos vocablos en esos significados. Hoy en día, *mejabél* es el término fundamental usado en el Estado de Israel para referirse a los sujetos implicados en actividad terrorista en el país o en el extranjero.

Otra de las palabras del vocabulario israelí para el terrorismo es el de *mefaguéa* (מפגוע), proveniente de la raíz hebrea *pagá* (פג), cuyo significado en el hebreo moderno es atacar, herir, insultar, dañar o tocar. La vigente **Ley para el Combate contra el Terrorismo de 2016**, abordada en este capítulo, lo define como aquel que resultó muerto en relación con la comisión de un acto terrorista perpetrado por él o un intento de comisión de un acto terrorista como lo mencionado.

En lo que concierne a la palabra para “ataque terrorista”, si bien en el lenguaje jurídico israelí existe un término hebreo que utiliza tal cual los vocablos del idioma para acto terrorista y terrorista, en el lenguaje común del hebreo moderno en

²⁵⁷ Corresponsal militar, “Fuerza transportada en helicópteros atacó base de ‘Al-Fatah’ en Jordania”, *Al Hamishmar*, Israel, Año 25, Edición No. 7531, 9 de abril de 1968, pp. 1 y 3 en <http://jpress.org.il/olive/apa/nli/?href=AHR%2F1968%2F04%2F09&page=1&entityId=Ar00101#panel=document>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁵⁸ Gilad, Elon, “Mimatai anajnu omrim ‘mejabel’”, *Haaretz*, 2 de noviembre de 2013 en <https://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/.premium-1.2153308>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

la actualidad un término especial es utilizado para denominarlo: *pigúá* (פיגוע), proveniente de la misma raíz de *mefaguéa*.

Comenzó a utilizarse de manera común al menos en medios de comunicación escritos desde 1969, conforme a un análisis de periódicos israelíes de la época realizado para este trabajo, casi al mismo tiempo que *mejabél* se cristalizó como el vocablo definitivo para denominar al terrorista hasta los tiempos actuales. Hoy en día se utiliza para nombrar no solo los ataques terroristas que son perpetrados en el Estado de Israel²⁵⁹, sino también por igual en cualquier parte del mundo²⁶⁰.

Palabras básicas del terrorismo en el idioma hebreo como lo son “terrorista” y “ataque terrorista” omiten cualquier nexo a la acción de la infusión del terror, el pánico o el miedo entre una población. De manera particular, los términos se concentran más en denotar un fin destructivo o dañino de los actos y de sus ejecutantes en contra de las víctimas afectadas, lo que concede cierta singularidad al fenómeno del terrorismo en el Estado de Israel que es inexistente en otros países.

4.6 La legislación en el Estado de Israel sobre el terrorismo

Se procede a abordar en las páginas siguientes la evolución que se ha desarrollado en materia legal en el Estado de Israel sobre el fenómeno del terrorismo, desde el establecimiento del país en el año de 1948 hasta la actualidad, con el fin de analizar los cambios y procesos por los que ha transitado la concepción jurídica sobre la actividad terrorista, sus concepciones, mecanismos y términos implementados.

²⁵⁹ Maya Horodniceanu e Yifat Rozenberg, “Pigúá dekirá baír haatiká birushaláyim: shotér niftzá b’oréaj beinoní” (Ataque terrorista de acuchillamiento en la Ciudad Vieja de Jerusalén: un policía herido moderadamente), *Walla! News*, Israel, 15 de agosto de 2019 en <https://news.walla.co.il/item/3253445>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁶⁰ Agencia Reuters, “Memshélet Sri Lanka: irgún téror mekomí ajraí lepigu’ím, besiúa reshet zará” (Gobierno de Sri Lanka: una organización terrorista local es responsable de los ataques terroristas, con ayuda de una red extranjera), *Walla! News*, Israel, 22 de abril de 2019 en <https://news.walla.co.il/item/3231956>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

4.6.1 Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948

Luego del establecimiento del Estado de Israel, su recién conformado Gobierno Provisional tuvo no solo que continuar con el conflicto armado frente a los palestinos y la guerra convencional lanzada por los países árabes vecinos, sino también contra las actividades de terrorismo surgidas dentro de la población que tenía bajo el territorio que controlaba hasta entonces²⁶¹.

El 20 de septiembre de 1948, en medio del segundo cese al fuego de la guerra y luego del asesinato del funcionario Folke Bernadotte de la ONU por militantes del Leji, el Consejo Provisional del Estado emitió las **Regulaciones de Emergencia para la Prevención del Terrorismo** como una medida para confrontar dichas actividades. Casi inmediatamente después, el 23 de septiembre, el Consejo Provisional del Estado promulgó el **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948**, el primer instrumento legal israelí en forma que abordó este fenómeno.

El **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** estuvo compuesto de 25 artículos y fue acompañado de otro decreto que mantenía vigentes las llamadas **Regulaciones de Defensa (Emergencia) de 1945** del gobierno británico, usadas en los años finales del Mandato Británico de Palestina para reprimir de manera drástica y severa las actividades insurgentes militantes de judíos sionistas y palestinos.

Con esta normatividad, las autoridades británicas tuvieron facultades represoras de diversa índole entre las que se contó la deportación, la demolición de hogares, la imposición de toques de queda, los bloqueos de localidades, la censura a publicaciones o las detenciones administrativas, todo ello sin necesidad de un debido proceso judicial²⁶².

Estas regulaciones, que no fueron empleadas por Jordania mientras controló el territorio de Cisjordania desde 1948 ante su propio decreto de normatividad de

²⁶¹ Barak-Erez, Daphne, "Israel's anti-terrorism law: past, present and future", *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2012, pp. 598-599. Traducción del autor.

²⁶² Roadstrum, Moffett, Martha, Perpetual emergency: A legal analysis of Israel's use of the British defence (emergency) regulations, 1945, in the occupied territories, Organización Al-Haq, 1989, p. 3.

seguridad en la materia, sí fueron recogidas por el Estado de Israel para ser aplicadas con los palestinos que permanecieron en su territorio, contra israelíes judíos que recurrieron a actividades terroristas y después, desde 1967, sobre los palestinos de Cisjordania y también en la Franja de Gaza.

Si bien el tema fundamental del **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** fue el terrorismo, este no fue definido de manera específica en su redacción, sino más bien se determinó la constitución del fenómeno conforme a específicas actividades realizadas por conjuntos organizados de individuos.

En primer lugar, el **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** en su artículo 22 declaró la derogación de las **Regulaciones de Emergencia para la Prevención del Terrorismo** emitida de manera previa por el Gobierno Provisional. En su primer artículo se definió el significado para la legislación israelí de una organización terrorista y de un miembro de una organización terrorista:

“El significado de ‘organización terrorista’ es un grupo de personas que recurre dentro de sus actividades a actos de violencia tendientes a producir la muerte a una persona o herirla, o a amenazas de actos de violencia como estos.

“El significado de ‘miembro de una organización terrorista’ es una persona que pertenece a aquella y comprende a la persona que participa en sus actividades, publica propaganda a favor de la organización terrorista, sus actividades o sus objetivos, o reúne fondos o artículos para el beneficio de la organización terrorista y sus actividades”.

El artículo 7 precisó las condiciones con las cuales las autoridades podían comprobar que un grupo de personas constituía una organización terrorista para efectos legales, tomando como punto de partida la fecha del establecimiento del Estado de Israel:

“(a) Uno o más de los miembros del grupo de personas ejecutó, por parte de aquel o por orden suya, actos de violencia tendientes a producir la muerte de una persona o herirla, o amenazas de actos de violencia como

estos en cualquier momento posterior al 5 de *iyar* de 5708 (14 de mayo de 1948); o

“(b) Un grupo de personas, o uno o más de sus miembros por parte de aquel o por orden suya, que ha declarado que ese grupo de personas es responsable de actos de violencia tendientes a producir la muerte de una persona o hierirla, o de amenazas de actos de violencia como estos, o que ha declarado que el grupo de personas estuvo involucrado en actos de violencia o en amenazas como estas, a condición de que los actos de violencia o las amenazas hayan ocurrido después del 5 de *iyar* de 5708 (14 de mayo de 1948)”.

En conjunto con ello, el artículo 8 indicó la validez de las declaraciones oficiales hechas por el gobierno del Estado de Israel para comprobar a efectos legales que un grupo de personas era una organización terrorista:

“Si el gobierno declara, en una notificación en la gaceta oficial, que un particular grupo de personas es una organización terrorista, se usará esa notificación como prueba en cualquier procedimiento judicial que ese grupo de personas es una organización terrorista, salvo que se demuestre lo contrario”.

Esta misma lógica sobre la presunción de una organización terrorista en materia de fallos judiciales fue consignada en el artículo 11:

“Si se determina en una sentencia final que un grupo de personas particular es una organización terrorista, se considerará esta sentencia en todo procedimiento judicial diferente como evidencia *prima facie* de que ese grupo de personas es una organización terrorista”.

Aunado a esto, el artículo 9 indicó que se consideraría como miembro de una organización terrorista a toda persona a la que se le comprobara que formó parte de sus filas después del 14 de mayo de 1948, salvo prueba en contrario. Asimismo este numeral estableció que toda persona que fuera encontrada en un sitio usado

por una organización terrorista debería ser considerado como un miembro de una de estas, salvo que se comprobara lo contrario.

De esta manera el legislador israelí descartó cualquier implicación del sentimiento del terror o el miedo, como ha sido la constante en la legislación en México y otros países respecto al terrorismo. Además lo concentró más concretamente en acciones precisas como el homicidio o las lesiones.

El artículo 2 estableció una pena de 20 años de prisión para aquella persona que ejecutara una función en la dirección o instrucción de la organización terrorista; que participara en las deliberaciones o en la toma de decisiones de una organización terrorista; o que brindara un discurso de propaganda en una reunión pública o en la radio a favor de una organización terrorista.

El artículo 3 estableció una pena de hasta 5 años sobre aquella persona que fuese miembro de una organización terrorista, en tanto que el artículo cuarto estableció una pena de hasta 3 años y multa de hasta 1000 libras israelíes a una persona que respaldara el terrorismo bajo alguna de las siguientes hipótesis:

- (a) “publica, de manera escrita u oral, elogios, simpatía o apoyo a actos de violencia tendientes a provocar la muerte de una persona o herirla, o a amenazas de actos de violencia como estos; o
- (b) publica, de manera escrita u oral, elogios o simpatía a un llamado de ayuda o apoyo a una organización terrorista; o
- (c) tiene, a favor de la organización terrorista, material de propaganda; o
- (d) da dinero o algo equivalente a dinero para el beneficio de la organización terrorista; o
- (e) dispone a alguien de un lugar para que este sirva a una organización terrorista o a sus miembros, de manera permanente o para una ocasión especial, como un lugar de acción, encuentro, propaganda o almacenamiento; o
- (f) dispone a alguien un objeto para que este sirva a una organización terrorista o para un miembro de una organización terrorista para la ejecución de un acto por parte de la organización terrorista”.

Los artículos 5 y 6 del **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** abordaron medidas procedimentales para las autoridades, como la facultad de un tribunal de distrito de confiscar para el gobierno la propiedad de organizaciones terroristas, y la facultad de los jefes o autoridades superiores del ejército o la policía para clausurar sitios usados por una organización terrorista.

El artículo 12 estableció que los responsables bajo el **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** serían juzgados no por un tribunal civil, sino por un tribunal militar israelí cuyos jueces militares deberían ser designados por el jefe del ejército israelí, en tanto que los artículos 13 y 14 fijaron la facultad de los fiscales, policías y tribunales militares en materia de arresto y libertad bajo fianza.

Los artículos 15, 18 y 23 dejaban al Ministerio de Defensa de Israel como la autoridad facultada para la implementación y reglamentación del cuerpo normativo en cuestión, para confirmar o anular las sentencias emitidas por los tribunales militares, para reducir las penas u ordenar la realización de un nuevo proceso penal o reconsiderar una sentencia o el peso de esta, incluso tiempo después de ser confirmada. No se permitía que las sentencias confirmadas fueran apeladas por los condenados.

4.6.2 Reforma de 1979 a la Ley Penal de 1977

En enero de 1979, año en el que se concretó un acuerdo de paz entre los gobiernos del Estado de Israel y Egipto, al final de la década que vio surgir los secuestros de aeronaves con pasajeros israelíes en distintas latitudes y una actividad terrorista sistemática palestina, una reforma que giró alrededor del terrorismo fue hecha a la entonces reciente **Ley Penal de 1977**.

La reforma se enfocó en los artículos 91 y 114 de la **Ley Penal de 1977**, pertenecientes al *Capítulo Siete: Seguridad Estatal, Relaciones Exteriores y Secretos Oficiales*, el paralelo israelí de los *Delitos Contra la Seguridad de la Nación* del **Código Penal** de México, que abordan una serie de definiciones concernientes a los delitos tipificados. En su redacción original, el párrafo primero del artículo 91 establecía:

“‘enemigo’ es aquel que es un beligerante o lleva a cabo un estado de guerra contra Israel o se declara a sí mismo uno de estos, se haya o no declarado un estado de guerra, o haya o no actos de hostilidades”.

La frase “y así también una organización de terroristas” fue agregada al final del texto por la reforma. En la palabra utilizada en hebreo para “terroristas” en la disposición de la ley penal se utilizó por primera vez *mejablim*, término no empleado antes en absoluto en el **Decreto Para la Prevención del Terrorismo de 1948**. En el segundo párrafo del artículo 91 quedó establecido:

“‘Organización de terroristas’ es una organización cuyos objetivos o actividades están orientados a la destrucción de un Estado o a causar daño en la seguridad del Estado o en la seguridad de sus ciudadanos o contra los judíos de otros Estados”.

De esta forma el énfasis en las actividades terroristas como aquellas orientadas en causar destrucción o daño, más que una sensación de terror o alarma, fue reafirmado por los legisladores israelíes. Además, se implicaba que cualquiera de estas acciones también se consideraría dentro de este marco si ocurrían en contra de individuos judíos en cualquier país, lo que daba a la noción legal de este fenómeno en el Estado de Israel una característica muy particular concerniente al aspecto de la identidad nacional fundamental del país.

Eventualmente ocurrieron casos en los que estas situaciones se presentaron en contra de judíos de otros países, como con el ataque a la sinagoga del distrito de Innere Stadt en Viena, Austria, en 1981, o el ataque al restaurante judío Chez Jo Goldenberg en París, Francia, en 1982, ambos perpetrados por militantes en pro de la causa nacional palestina.

En el artículo 114, perteneciente a las variantes del delito de Espionaje, se agregó que un agente extranjero, conforme lo contemplaba la ley, también podría ser una persona no solo ligada a un Estado extranjero sino también a “una organización de terroristas”.

4.6.3 Reforma de 1980 al Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948

El **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** permaneció sin cambio alguno hasta el año de 1980, cuando se eliminó su naturaleza militar en materia procedimental y de competencia para imbuirlo de una naturaleza civil, resultado de la creación de la **Ley de Poderes de Emergencia (Detenciones) de 1979**, un marco normativo que facultó al Ministerio de Defensa de Israel a ejecutar detenciones administrativas.

De su artículo 5 se derogó la facultad para decidir sobre la confiscación de un bien de una organización terrorista al Jefe del Estado Mayor de la Fuerzas de Defensa de Israel y esta quedó depositada únicamente en el Supervisor General de la Policía de Israel.

En el artículo 6, referente a la facultad para clausurar un sitio usado por una organización terrorista, esta fue anulada para ser ejecutada por el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa de Israel, el gobernador o comandante militar de un área y un oficial militar, para solo quedar depositada en la Policía de Israel.

Los artículos desde el numeral 12 al 21, abocados a las cuestiones procedimentales del juicio militar, fueron derogados. Y finalmente el artículo 23 fue modificado para trasladar la responsabilidad en materia del **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** de manos del Ministerio de Defensa a manos del Ministerio de Justicia de Israel.

La otra modificación realizada a la ley con la reforma de 1980 fue una nueva drástica hipótesis para determinar a una persona que apoyase a una organización terrorista. De esta manera, el nuevo inciso asentó:

“(g) o que hace cualquier acto manifestando una identificación o simpatía con una organización terrorista en un espacio público de una manera en la que personas en un espacio público puedan ver o escuchar tal manifestación de identificación o simpatía, ya sea viendo una bandera o desplegando el símbolo o eslogan o haciendo escuchar un himno o

eslogan, o cualquier otro acto evidente similar manifestando tal identificación o simpatía como lo mencionado”.

Esta última hipótesis agregada al **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** deja manifiesto el nivel al que llegaron las autoridades israelíes para evitar cualquier tipo de respaldo entre sus ciudadanos hacia la causa nacional palestina con la libre expresión de por medio, a la que se reducía de manera intencional a una “organización terrorista” ubicua. En noviembre de 1982, 3 palestinos con ciudadanía israelí fueron detenidos bajo esta causal por presuntamente haber ondeado banderas palestinas en una localidad en la zona occidental de Galilea, en el norte de Israel²⁶³.

4.6.4 Reformas de 1986 y 1993 al Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948

Esta reforma se llevó a cabo un año antes del estallido de la primera intifada. De manera específica se trató de un nuevo inciso a las hipótesis para fijar el respaldo a una organización terrorista. El texto agregado fue el siguiente:

“(h) o que es un ciudadano o residente de Israel, que, a sabiendas y sin autorización legal, entra en contacto en Israel o en el extranjero con una persona que ocupa una posición en la dirección, el consejo u otro órgano de una organización que ha sido declarada organización terrorista por el gobierno de acuerdo con el artículo 8, o que actúa como representante de dicha organización”.

En esta hipótesis se descartaba de responsabilidad, de acuerdo con párrafos añadidos al **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948**, en los casos en que el contacto hubiera sido por una relación familiar, en cuestión de provisión de asistencia a un pariente en estado de necesidad, como representante de medios de comunicación y como participante en un foro internacional sobre un tema académico

²⁶³Departamento de Estado de Estados Unidos, Country Reports on Human Rights Practices for 1982, Estados Unidos, 1983, p.1159.

o científico, esta última bajo el marco de que el contacto no hubiera ocurrido sobre un tema de índole política.

En la última reforma realizada sobre el **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948**, correspondiente al año de 1993, en medio del primer proceso de negociaciones de paz entre israelíes y palestinos que culminó en los llamados acuerdos de Oslo, la hipótesis del inciso (h) fue suprimida, junto con sus consecuentes excluyentes de responsabilidad.

4.6.5 Reformas de 2002 y 2005 al Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948

En mayo de 2002, en medio de la segunda intifada palestina, que dejó como resultados indirectos la evacuación de la población israelí en la Franja de Gaza y la construcción de un muro de seguridad entre el territorio del Estado de Israel y el de Cisjordania, una nueva reforma en materia de terrorismo abordó tanto el **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** como la **Ley Penal de 1977**.

El inciso (a) del artículo 4 del **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948**, que delineaba el apoyo al terrorismo por medio de publicaciones escritas u orales, fue derogado, aunque este pasó a ser incluido en la legislación penal. Así se estableció en la **Ley Penal de 1977**, dentro del capítulo *Delitos contra el Orden Social y Político* en su *Artículo Uno: Racismo*, el delito de Incitación a la Violencia o al Terrorismo, artículo 144D2, y Posesión de Una Publicación que Incita a la Violencia o al Terrorismo, artículo 144D3. El primero de ellos quedó de la siguiente manera:

“(a) El que publique un llamado para cometer un acto de violencia o terrorismo, o elogios, simpatía o apoyo a la comisión de violencia o terrorismo, respaldo o identificación con este, y acorde al contenido de la publicación instigadora y a las circunstancias en las cuales se publicó exista la posibilidad real de que resulte en la comisión de un acto de violencia o terrorismo, tendrá una pena de prisión de 5 años”.

Como excepción, la divulgación de un reporte informativo “verdadero y serio” quedó excluida de cualquier pena en materia de publicaciones, en una manifestación expresa del legislador por marcar una diferencia entre el delito en cuestión y la libertad de prensa. La propia reforma agregó una definición adicional:

“(b) En este artículo, ‘acto de violencia o terrorismo’ es un delito que hiere a una persona el cuerpo o pone a una persona en peligro de muerte o de ser herido de manera grave”.

El segundo delito estableció una pena de 1 año de prisión a quien tuviera la posesión para su distribución de una de las publicaciones prohibidas bajo el primero de los artículos, la cual debía ser confiscada por las autoridades.

4.6.6 Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005

En enero de 2005, cuando los efectos de la segunda intifada continuaban aún pero la oleada de actos terroristas palestinos comenzaba su declive, se emitió una nueva legislación compuesta por 54 artículos con un enfoque elemental en combatir el financiamiento al terrorismo, algo que había escapado de manera detallada a los ordenamientos previos. Desde el **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** se convirtió en la primera legislación especial amplia en la materia. La **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** especificaba que sus disposiciones no derogaban las incluidas en cualquier otra ley.

4.6.6.1 Definiciones fundamentales

La legislación ofreció 3 nuevas definiciones centrales sobre el fenómeno: acto terrorista, organización terrorista y terrorista. El acto terrorista, al que por primera vez en la materia legislativa israelí se le atribuía la característica del miedo generado por los sujetos responsables, fue definido de la manera siguiente en su primer artículo:

“Un acto de terrorismo’ –

(a) Un acto que constituye un delito o una amenaza de cometer un acto que constituye un delito que es cometido o que fue planeado para ser perpetrado con el fin de influir en materia política, ideológica o religiosa, en el cual se cumplen las siguientes condiciones:

1.- Es cometido o fue planeado para ser cometido con el objetivo de despertar miedo o pánico en el público o con el objetivo de coaccionar al gobierno u otra autoridad gubernamental, incluido un gobierno u otra autoridad gubernamental de un país extranjero para que tome una acción o evite tomar una acción; para efectos de ese párrafo, previendo, como una posibilidad cercana a la certeza, de que el acto o la amenaza infundirán miedo o pánico en el público, es equivalente al objetivo de infundir miedo o pánico en el público;

2.- El acto que es cometido, o que fue planeado, o la amenaza, incluyó:

(a) Daño real al cuerpo de una persona o su libertad, o puso a una persona en peligro de muerte o en peligro de una herida grave;

(b) Generación de un peligro real para la salud o la seguridad del público;

(c) Daño grave a propiedad

(d) Perturbación grave de infraestructuras, sistemas o servicios esenciales;

(b) Si el acto o amenaza mencionado fue cometido, o fue planeado para ser cometido, mediante el uso de armas tal y como las define el artículo 144(c)1 y (3) de la Ley Penal, excluyendo la parte o accesorio de un arma, será considerado como un acto de terrorismo, incluso si no tuvo lugar lo mencionado en el párrafo (1) de la subsección (a); y si fue cometido o planeado para ser cometido mediante el uso de un arma química, biológica o radiactiva, susceptible de acuerdo a su naturaleza de provocar un daño real masivo, incluso si no tuvo lugar lo mencionado en el párrafo (1) y (2) de la subsección (a)".

La organización terrorista fue definida por la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** de la siguiente manera igualmente en su primer artículo:

“Una organización terrorista’ es un grupo de personas que actúa para ejecutar un acto terrorista o con el objetivo de hacer posible o promover la ejecución de un acto terrorista; para este propósito resulta irrelevante:

- (1) Si los miembros de la organización saben la identidad de los otros miembros;
- (2) Si la composición de los miembros de la organización es fija o cambia;
- (3) Si la organización también ejecuta actividades de manera legal y si actúa incluso para objetivos legales;”.

Un agregado más relacionado a esta definición delineó de manera más específica a una “organización terrorista declarada”, la cual fue definida bajo 3 hipótesis: que fuese declarada como tal bajo los lineamientos de la propia **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** por el Comité Ministerial de la Seguridad Nacional de Israel; que fuese declarada como tal bajo los lineamientos del **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948**, incluso una definida por el gobierno antes de la promulgación de este ordenamiento; y una que fuese declarada como una “organización no permitida” por el Ministerio de Defensa bajo los lineamientos de las **Regulaciones de Defensa (Emergencia) de 1945**, incluso una definida por tal dependencia antes de que entraran en vigor.

Años después, en una reforma a la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** efectuada en el año 2012, se agregó para los objetivos de este apartado también la declaración emitida por el Consejo de Seguridad de la ONU sobre una persona como miembro activo del terrorismo o de un grupo extranjero de personas como una organización terrorista, ante la cual el Comité Ministerial de Seguridad Nacional de Israel quedaba sujeto a replicar en el país la medida tomada por el organismo internacional.

Finalmente, el terrorista fue definido de la siguiente manera en la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005**:

“Una persona que es un miembro activo del terrorismo’ es una persona que es miembro activo en la ejecución de un acto terrorista, o ayuda, o persuade en la ejecución de un acto terrorista, o es una persona que asume una parte activa en una organización terrorista declarada como lo mencionado en el párrafo (1) de la definición de organización terrorista declarada”.

Tal como con las “organizaciones terroristas declaradas”, el Ministerio de Justicia de Israel era requerido por la normatividad para publicar una lista que incluyera a los “miembros activos del terrorismo”.

4.6.6.2 Declaración de una organización como terrorista

El segundo capítulo de la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** se encargó de establecer los lineamientos bajo los cuales un extranjero o una organización extranjera podían ser declarados “miembro activo del terrorismo” o una “organización terrorista en Israel”, respectivamente.

Una persona u organización que fuera declarada como terrorista en otro país por las autoridades competentes correspondientes podía ser declarada también en este sentido por el Comité Ministerial de Seguridad Nacional de Israel en caso de que tuviera bases razonables para asumirlo. En caso de que la declaración sobre la persona u organización fuera anulada por el gobierno extranjero o el Consejo de Seguridad de la ONU, el Comité Ministerial haría lo mismo.

Como auxilio accesorio para el Comité Ministerial de Seguridad Nacional de Israel se estableció un Comité de Asesoría para su toma de decisiones, compuesto por un juez de tribunal de distrito o un juez retirado del Tribunal Supremo de Israel, un experto en seguridad y un abogado. Este órgano de respaldo jurídico tenía la tarea de realizar además una revisión periódica cada 4 años sobre las declaraciones sobre personas u organizaciones como terroristas y recomendar, en su caso, la

anulación de esta, acción que el Comité Ministerial de Seguridad Nacional de Israel podía tomar por sí mismo en cualquier momento.

La **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** concedía a la persona y organización declarada como terrorista el derecho para pedir una cancelación de la medida al Comité de Asesoría apenas fuera decidido, el cual transmitía su sugerencia respectiva al Comité Ministerial de Seguridad Nacional de Israel y este decidiría la cancelación o no de la declaración.

4.6.6.3 Delitos relativos al terrorismo

El capítulo tercero de la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** se encargó de los delitos establecidos en este marco normativo.

El primero de ellos, tipificado como Prohibición de Realizar Una Operación con Propiedad con Fines de Terrorismo, penaba con hasta 10 años de prisión y una multa 20 veces mayor a la establecida en el artículo 61(a)(4) de la **Ley Penal de 1977**, que fija una multa actualmente de 226 000 nuevos séqueles (más 1 300 000 pesos mexicanos) para un delito cuya condena conlleve más de 3 años de confinamiento penitenciario, a quien llevara a cabo una operación con propiedad relacionada a actividad terrorista.

El segundo delito tipificado fue el de Prohibición de Una Operación con Propiedad Terrorista, el cual fue penado con una condena de 7 años o una multa 10 veces mayor a lo establecido en el artículo 61(a)(4) de la **Ley Penal de 1977** en caso de que ocurrieran cualquiera de los siguientes 3 casos:

- I. Aquel que llevara a cabo una operación con propiedad para hacer posible, promover o financiar la comisión de un acto de terrorismo o recompensar la comisión de un acto de terrorismo.
- II. Aquel que llevara a cabo una operación con una propiedad terrorista o propiedad que es una recompensa o una ganancia directa de una propiedad terrorista.

III. Aquel que transfiriera propiedad a una organización terrorista declarada o a una organización terrorista.

La operación con propiedad terrorista era definida por la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** bajo 3 hipótesis:

(1) Propiedad de una organización terrorista o de una organización terrorista declarada que hubiera sido usada o tuviera la finalidad de usarse para su actividad o que hiciera posible su actividad;

(2) Propiedad que fuera usada, hiciera posible o promoviera la comisión de un acto de terrorismo, o propiedad que sería usada o se tuviera la intención de usarse con alguno de estos propósitos;

(3) Propiedad que hubiera sido obtenida, directa o indirectamente, como una retribución o una recompensa por la comisión de un acto de terrorismo o como resultado de su comisión, o propiedad que sería usada o se tuviera la intención de usarse para una retribución o una recompensa por la comisión de un acto de terrorismo.

El tercer delito tipificaba la complicidad en las operaciones con propiedad terrorista. Titulado como Obligación para Reportar una Operación Terrorista, penaba con una condena de 1 año de prisión o con una multa acorde al artículo 61(a)(3) de la **Ley Penal de 1977**, que fija una multa actualmente de 75 300 nuevos séqueles (más de 430 000 pesos mexicanos) para un delito cuya condena fuera de más de 1, pero de menos de 3 años de prisión, a aquella persona que no emitiera un reporte a la Policía de Israel cuando se enfrentara a una transacción u operación con propiedad relacionada a actividad terrorista.

Desde su capítulo cuarto hasta el capítulo noveno, la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** abordó el proceso de confiscación de propiedad terrorista por las autoridades israelíes en distintos ámbitos y casos dependiendo el caso.

4.6.7 Ley para el Combate del Terrorismo de 2016

La **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016**, el cuerpo normativo vigente y más extenso aprobado hasta ahora en el Estado de Israel en materia de terrorismo, fue propuesta originalmente en 2011 y aprobada en ese año en su primera lectura²⁶⁴, aunque terminó por estancarse en la Knéset.

Luego de 4 años, la Knéset la aprobó de nuevo en su primera lectura el 3 de septiembre de 2015, por 45 votos a favor y 14 en contra²⁶⁵. Tras esto, la propuesta pasó a manos del Comité de Constitución, Ley y Justicia de la Knéset para su revisión. En esta etapa, legisladores en contra de la ley introdujeron 165 reservas en contra durante un total de 30 sesiones. Todas terminaron por ser rechazadas a fines de mayo de 2016²⁶⁶. La iniciativa fue finalmente aprobada en su segunda y tercera lectura el 15 de junio de 2016 por 57 votos a favor y 16 en contra.

La **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** fue impulsada y aprobada por un gobierno encabezado por el primer ministro Benjamín Netanyahu, conformado por una mayoría de partidos de la derecha israelí, que a nivel ideológico mantienen una postura profundamente nacionalista respecto al sionismo y abogan por políticas duras frente a los palestinos en materia de seguridad, algo que también comparte en un menor grado el centro israelí. Ello hizo posible que una ley de esta naturaleza fuera aprobada sin mayor oposición en una Knéset dominada por este sector político.

No obstante, fuera del sector nacionalista de la derecha y el centro del espectro político israelí, la legislación fue ampliamente criticada desde el sector de la izquierda, que desde los albores del Estado de Israel, integrada tanto por judíos

²⁶⁴ Shalev, Tal, “Rak behartaa nenatzeaj: hakneset ishra et jok hateror”, *Walla! News*, 15 de junio de 2016 en <https://news.walla.co.il/item/2970430>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁶⁵ Lis, Jonathan, “Sweeping anti-terror bill passes first reading in Knesset”, *Haaretz*, 3 de septiembre de 2015 en <https://www.haaretz.com/.premium-sweeping-anti-terror-bill-passes-first-reading-in-knesset-1.5394043>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁶⁶ Shalev, Tal, *Op. Cit.*, en <https://news.walla.co.il/item/2970430>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

israelíes como por palestinos con ciudadanía israelí, ha sido fundamentalmente opositora a las políticas negativas sobre el pueblo palestino.

La diputada palestina con ciudadanía israelí Janin Zoabi, de la coalición de partidos árabes Lista Conjunta, de tendencias de izquierda a extrema izquierda, acusó a la ley de ser un “acto terrorista” en sí y de tener el fin de perseguir a los ciudadanos por sus creencias políticas y simpatías²⁶⁷.

La diputada judía Zehava Gal-On, líder de Meretz, un partido israelí integrado en su mayoría por judíos de centro izquierda, la calificó como una ley antidemocrática y perjudicial para el Estado de derecho en el país²⁶⁸.

Y organismos civiles israelíes como Adalah, un despacho legal que se aboca a defender a palestinos con ciudadanía israelí y a aquellos que viven en los territorios ocupados frente a las autoridades del Estado de Israel, también criticaron la aprobación de la ley como una afrenta a los derechos humanos²⁶⁹.

La aprobación de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** llegó luego de un período en el que el fenómeno del terrorismo se presentó de manera considerable en el Estado de Israel y en los territorios palestinos como no había ocurrido desde que la segunda intifada palestina menguó en la segunda mitad de la primera década de los años 2000.

A partir del otoño de 2015 y a lo largo de 2016 tomaron lugar a un ritmo particularmente frecuente múltiples actos de terrorismo de palestinos en contra de israelíes, la mayoría perpetrados por jóvenes vía apuñalamientos bajo la dinámica del “lobo solitario”, una situación por la que incluso se le llegó a conocer coloquialmente como la intifada de los cuchillos en el Estado de Israel. Cerca de

²⁶⁷ Jonathan Cook, “Israel’s anti-terror law ‘dangerous’ and ‘anti-arab’”, 19 de junio de 2016 en <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press15616d.aspx>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁶⁸ Jadashot Hakneset, “Jok hamaabak beteror ushar sofit bemelia”, 15 de junio de 2016 en <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press15616d.aspx>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁶⁹ Adalah, “Israel’s new Anti-Terror Law violates Arab citizens’ human rights”, 19 de junio de 2016 en <https://www.adalah.org/en/content/view/8834>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

medio centenar de israelíes y más de 200 palestinos perdieron la vida a lo largo de esta etapa, en tanto que cientos de palestinos fueron detenidos.

Previo al surgimiento de esta ola de actos de terrorismo, un caso en particular llamó la atención debido a la naturaleza de haber sido un acto de terrorismo perpetrado por israelíes judíos: el ataque a una familia palestina en la localidad de Duma en Cisjordania, en el que jóvenes israelíes de la extrema derecha, posteriormente detenidos y juzgados, prendieron fuego de manera deliberada al hogar de dicha familia, hecho por el que perdió la vida el bebé Ali Dawabsheh, de apenas un año, y por el que quedaron gravemente heridos sus padres Sa'ed y Riham, quienes fallecieron días después.

Para este momento, el Estado de Israel cargaba además ya con un total de 3 campañas militares en contra de los grupos armados palestinos de la Franja de Gaza emprendidas en los años 2009, 2012 y 2014, que dejaron más de 3 mil muertos palestinos y poco menos de un centenar de muertos israelíes, tanto militares como civiles.

Gobernada *de facto* por Hamás desde el año 2008, la Franja de Gaza es una zona de constante y alta tensión entre la militancia armada palestina y el Estado de Israel, que mantiene un amplio y rígido bloqueo de esta región en consecuencia. Tanto las mencionadas campañas militares, como las que posteriormente han ocurrido, se han desatado por escaladas de violencia entre los militantes armados palestinos y las tropas israelíes.

El principal mecanismo de acción contra el Estado de Israel por parte de los grupos militantes armados de la Franja de Gaza, el disparo de proyectiles de diversa índole contra centros de población civil en el territorio israelí, así como intentos de infiltración y de agresiones directas contra tropas en la zona fronteriza, son considerados terrorismo por las autoridades israelíes.

Tanto el disparo de los proyectiles, como la fuerza militar ejecutada por el Estado de Israel en contra de los militantes que operan en zonas habitadas de la Franja de Gaza, que ha afectado considerablemente a civiles en cada una de las

campañas y operaciones militares israelíes, han generado acusaciones de crímenes de guerra sobre ambas partes y al menos aquellas ocurridas en 2014 son indagadas ya por la Corte Penal Internacional.

La **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** entró en vigor el 1 de noviembre de 2016 y está compuesta por un total de 72 artículos a lo largo de 6 capítulos, con un séptimo capítulo adicional que detalla las reformas realizadas en otras leyes israelíes relativas a la materia.

Hasta el momento de la publicación de este trabajo ha tenido un total de 6 reformas. Con su ingreso a la legislación del Estado de Israel, un total de 21 leyes israelíes de diferentes materias se vieron modificadas, entre ellas **la Ley Penal de 1977**, la **Ley de Prohibición del Lavado de Dinero de 2000** y la **Ley Procedimental Penal (Facultades de Ejecución – Arrestos) de 1996**.

La promulgación de este nuevo cuerpo normativo representó la abrogación del **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948**, la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** y la **Ley Procedimental Penal (Detención de un Sospechoso por un Delito de Seguridad) (Orden Temporal) de 2006**. Del texto de las **Regulaciones de Defensa (Emergencia) de 1945**, múltiples artículos, algunos de ellos con materia obsoleta para la época, fueron derogados.

En su *Capítulo Primero: Objeto e Interpretación*, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** establece en su artículo 1 que el objetivo de la ley es principalmente establecer “provisiones en el área del derecho penal y administrativo, incluyendo facultades de ejecución, para la necesidad de combatir el terrorismo”.

4.6.7.1 Definiciones fundamentales

En su artículo 2, tal y como la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** aunque de una manera más amplia, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** se encarga de definir a la “organización terrorista”, al “miembro de una organización terrorista” y al “acto terrorista”.

El “acto terrorista” es comprendido de la siguiente manera de forma detallada:

“Un acto terrorista’ es un acto que constituye un delito, o una amenaza de comisión de un acto como el mencionado, que se llevan a cabo con cada uno de los siguientes elementos;

(1) Fueron llevados a cabo con una motivación política, religiosa, nacionalista o ideológica;

(2) Fueron llevados a cabo con el objetivo de despertar miedo o pánico en el público o con el objetivo de coaccionar un gobierno o a otra autoridad gubernamental, incluyendo un gobierno o a otra autoridad gubernamental de un país extranjero, o una organización pública internacional, para hacer una acción o para abstenerse de hacer una acción.

(3) El acto que se llevó a cabo o el acto que se amenazó con llevarse a cabo, involucró alguno de los siguientes casos, o presentó un peligro real de uno de los siguientes casos:

(a) Daño grave en el cuerpo de una persona o en su libertad

(b) Daño grave en la seguridad del público o en la salud pública

(c) Daño serio en propiedad, que bajo las condiciones en las que se haya cometido haya posibilidad real de que cause un daño grave como el mencionado en los subpárrafos (a) y (b) y que se llevó a cabo con el objetivo de causar un daño como el mencionado;

(d) Daño grave en cosas sagradas religiosas; para efectos de esto, ‘cosas sagradas religiosas’ son el lugar de culto, el sitio de entierro u objetos sacros;

(e) Daño grave en infraestructuras, en sistemas o en servicios esenciales, o su perturbación grave, o un daño grave en la economía del país o en el medio ambiente;

En lo que respecta a esta definición:

- (a) Si se llevó a cabo el acto o la amenaza mencionada en el subpárrafo (3)(a) con el uso de un arma o con un cuchillo, se les verá como un acto terrorista incluso si no se llevó a cabo lo dispuesto en el subpárrafo (2);
- (b) Si se llevó a cabo el acto o la amenaza con uso de un arma química, biológica o radiactiva, con un material dañino o en una instalación sensible, o al dañar una instalación sensible, tendientes según su naturaleza o su tipo, a causar un daño grave en un área grande o a un gran público, se les verá como un acto terrorista incluso si no se llevó a cabo lo dispuesto en el subpárrafo (2) o (3);
- (c) Si se llevó a cabo el acto o la amenaza por una organización terrorista o por un miembro de la organización terrorista, se presumirá que se llevó a cabo lo dispuesto en los subpárrafos (1) y (2); si el acusado levanta una duda razonable al respecto de esto, operará la duda en su favor;
- (d) Es irrelevante si la motivación o el objetivo enumerados en los subpárrafos (1) y (2) fueron la motivación o el objetivo únicos o principales para el acto o la amenaza;
- (e) Un arma tal y como lo mencionado en el artículo 144(c) de la Ley Penal, exceptuando una parte o un accesorio”.

El “acto terrorista” para la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** también implica aquellos cometidos fuera del Estado de Israel que constituyan un delito tanto para las leyes israelíes como para las leyes del país donde ocurrió o las leyes del país al que fue dirigida la acción.

La “organización terrorista” es definida bajo 3 casos que pueden darle origen:

“(1) Un grupo de personas en una estructura organizada y continua que comete actos terroristas u opera con el objetivo de que se cometerán actos terroristas, lo que incluye el mencionado grupo de personas que se ocupa del entrenamiento o la instrucción para la comisión de actos

terroristas o que realiza una actividad o una transacción con armas para la comisión de actos de terrorismo, sea o no declarada una organización terrorista de acuerdo con el Capítulo Segundo [de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016**];

(2) Un grupo de personas en una estructura organizada y continua que actúa, directa o indirectamente, para ayudar u organizar lo señalado en el párrafo (1), o con el objetivo de promover la actividad de la organización mencionada, incluyendo su financiamiento, todo esto de una manera en que haya en ello una contribución real o continua a la actividad de la organización o con una afinidad real a ella, siempre que haya sido declarada una organización terrorista de acuerdo con el Capítulo Segundo;

(3) Una organización que haya sido declarada fuera de Israel como una organización terrorista, siempre que haya sido declarada de acuerdo con el Capítulo Segundo;

Además de aclarar como la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005** que es irrelevante para la definición de la organización terrorista si sus miembros conocen la identidad de los demás, si su composición es fija o cambia, o si ejecuta actividades legales o actos con fines legales, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** estableció que se consideran como parte de la organización terrorista toda sección, rama, facción, instituto o cuerpo subordinado a ella como una parte integrante de su composición, aún si tuvieran diferente nombre.

El “miembro de una organización terrorista” fue definido de la siguiente forma:

“(1) Aquel que asuma parte activa en la actividad de una organización terrorista o actúe como representante o como enviado de una organización terrorista;

(2) Aquel que haya expresado su consentimiento de unirse a una organización terrorista, ante quien existe una base razonable para suponer que él pertenece a una organización terrorista o es un representante por parte de esta;

Para el propósito de esta definición:

(a) Aquel que se presentó a sí mismo ante otro como miembro de una organización terrorista se le presumirá que pertenece a una organización terrorista; si el acusado levanta una duda razonable con respecto a su pertenencia a una organización terrorista, operará la duda en su favor;

(b) A aquel que haya sido miembro de una organización terrorista se le verá como miembro de esa misma organización, a menos que haya probado que dejó de pertenecer a ella; sin embargo, si no asumió parte activa en la actividad de la organización terrorista y no actuó como representante o como enviado por parte de una organización terrorista, y levanta una duda razonable con respecto a su pertenencia en la organización terrorista, operará la duda en su favor;

(c) No será considerado miembro de una organización terrorista aquel que haya probado que no era consciente de que la organización era una organización terrorista; con respecto a esto, “era consciente” se entiende comprendiendo que haya tenido una sospecha y se haya abstenido de clarificarlo;”

Otra definición abordada por la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** fue la de “activista terrorista”, que comprende 2 casos:

“(1) Una persona que asume parte en la comisión de un acto terrorista o que ayuda o que persuade la comisión de un acto terrorista.

(2) Una persona que asume parte activa en una organización terrorista declarada”.

4.6.7.2 Declaración de una organización como terrorista

El *Capítulo Segundo: Declaración de una organización terrorista y un miembro activo terrorista*, tal y como la sección homóloga de la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005**, se encarga de delinear el proceso de designación de una organización terrorista de manera oficial por el gobierno israelí.

El capítulo se divide a la vez en 3 secciones: *Sección A: Declaración de una organización terrorista por el ministro de Defensa de Israel*, *Sección B: Declaración de una organización terrorista o de un activista terrorista a la línea de una declaración fuera de Israel*, y, finalmente, uno sobre *Provisiones generales*.

En cuanto a la *Sección A*, que aborda la declaración doméstica de una organización terrorista, de acuerdo al artículo 3, el ministro de Defensa de Israel, en caso de que un grupo de personas entre en los parámetros del inciso (1) o (2) de la definición “organización terrorista” y que tenga una afinidad al Estado de Israel, está facultado para emitir una orden que lo declare como organización terrorista, misma que entra en vigor en la misma fecha de su publicación y que se mantendrá vigente aun así la organización cambie de nombre, símbolos o estructura.

La declaración hecha por el ministro de Defensa de Israel debe ser de acuerdo con una petición explicada por escrito del jefe del Servicio de Seguridad General de Israel, conocido también como el Shin Bet o el Shabak, o en caso de otra autoridad de seguridad israelí, a través del jefe de esta hacia el jefe de aquella con su opinión anexada. Además del jefe del Servicio de Seguridad General de Israel, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** nombra al jefe del Instituto de Inteligencia y Operaciones Especiales de Israel, mejor conocido como Mossad; el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa de Israel; y al Supervisor General de la Policía de Israel. La declaración que emita el ministro de Defensa de Israel sobre una organización terrorista puede ser temporal o permanente.

La declaración temporal está establecida en el artículo 4 y tiene que ser notificada al grupo de personas objetivo en la medida de que esto sea posible. Es vigente hasta una fecha definida de acuerdo con 2 tipos de casos: hasta el momento

en que una declaración permanente entre en vigor; o, en caso de que el ministro de Defensa de Israel no emita una declaración permanente o no haya decidido la cuestión para determinado período de tiempo.

Emitida la orden de declaración temporal por el ministro de Defensa de Israel, se concede el derecho de audiencia al grupo de personas o a uno de sus miembros para que presenten por escrito un documento de objeción a la decisión, en el que especifiquen todos los hechos en los que basa sus argumentos y anexe los documentos relacionados a la materia que obren en su posesión. El plazo para la presentación es de 2 meses, con la posibilidad de que el ministro de Defensa de Israel pueda extenderlo por razones especiales a partir de la emisión de la orden de declaración temporal y tiene que ser enviada a través de un Comité de Asesoría.

Similar al órgano establecido por la **Ley de Prohibición al Financiamiento del Terrorismo de 2005**, el Comité de Asesoría definido por la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** se conforma por: un juez del Tribunal Supremo o de un tribunal de distrito retirado que funge como su presidente; un jurista calificado para ser juez de tribunal de distrito; un miembro adicional con experiencia en seguridad y contraterrorismo. Todos son designados por el Ministerio de Justicia de Israel, con excepción del experto en seguridad y contraterrorismo, cuya designación depende de una consulta entre la dependencia y el Ministerio de Defensa.

El ministro de Defensa de Israel puede revocar una declaración temporal en caso de que exista una petición para este fin emitida por un jefe de una autoridad de seguridad, si es que este está convencido de que las causales de la normatividad no aplican para el grupo de personas.

En caso de que el ministro de Defensa de Israel emita una orden de declaración temporal, de que el grupo de personas haya levantado su objeción contra tal medida y de que el Comité de Asesoría haya emitido una recomendación sobre la materia, la dependencia tiene a partir de entonces la facultad para emitir una orden de declaración permanente. De acuerdo con el artículo 101(a) de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016**, toda organización terrorista u asociación

ilegal designada conforme a los derogados artículos 8 del **Decreto para la Prevención del Terrorismo de 1948** y el artículo 84(1)(b) de las **Regulaciones de Defensa (Emergencia) de 1945**, respectivamente, son consideradas como una organización terrorista bajo el efecto de una orden de declaración permanente.

El artículo 7 establece el procedimiento para que el Comité de Ministros o el ministro de Defensa de Israel revoque una orden de declaración permanente, por sí mismo o mediante petición expresa de la organización terrorista declarada. Para poder realizar la medida, la dependencia debe de estar convencida de que no existe una base para la declaración; que han pasado 2 años desde la fecha en que fue emitida la orden de declaración permanente, período que aquel puede acortar por razones especiales; que la organización terrorista declarada ha cambiado de manera fundamental sus modos de actuar; y que exista una alta probabilidad de que no reiniciará su actividad terrorista.

En caso de que la organización terrorista declarada pida la revocación de la orden de declaración permanente, esta deberá de entregar su petición por escrito y justificar todos sus argumentos al Comité de Asesoría. Si la información con la que se decidió la revocación es estimada como errónea o falsa por el ministro de Defensa de Israel, o si la organización terrorista declarada reanudó actividad terrorista dentro del plazo de 2 años mencionado en el artículo 7, puede de nuevo activar la vigencia de la declaración.

En cuanto a la *Sección B*, relativa a organizaciones terroristas extranjeras, el artículo 11 establece que el ministro de Defensa de Israel puede ordenar una declaración como organización terrorista sobre un grupo de personas extranjero o sobre una persona extranjera como activista terrorista, conforme al artículo 3, cuando una autoridad competente fuera de Israel, de acuerdo con las facultades que su propia ley le confiere, la declare una organización terrorista. Este artículo pasó por una considerable reforma en febrero de 2018, sobre todo enfocada en transferir facultades otorgadas originalmente al Comité de Ministros a manos del ministro de Defensa de Israel.

Si el Consejo de Seguridad de la ONU, o cualquier otro órgano autorizado por este declara a un grupo de personas extranjero o a una persona extranjera como una organización terrorista o un activista terrorista, y aún no es designado como tal por el gobierno del Estado de Israel, este será tomado como tal en lo que la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** llama una “adopción temporal de declaración”, la cual entra en vigor desde el momento en que el organismo internacional publique su declaración en su sitio web. Esta permanecerá en vigor hasta que el ministro de Defensa de Israel ordene su declaración temporal o permanente como una organización o activista terrorista, o rechace hacerlo.

El artículo 12 ordena al Comité de Asesoría a que conduzca revisiones cada 4 años de las homologaciones en el Estado de Israel de una declaración de organización o un activista terrorista por una autoridad extranjera o el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. El artículo 13 concede a cualquier grupo de personas o persona extranjera declarada como organización o activista terrorista, respectivamente, a solicitar una petición de revocación del estatus al Ministerio de Defensa de Israel vía el Comité de Asesoría, que tras hacer una revisión puede acceder a la misma.

Fuera de la petición expresa hecha por los afectados, el ministro de Defensa de Israel puede por sí mismo revocar la declaración en caso de que consienta que ninguna de las condiciones para este efecto se satisfacen ya, o que no hay razones para justificar esto. Asimismo, puede revocar la declaración cuando la autoridad extranjera ha revocado esta misma sobre el grupo de personas o persona extranjera.

4.6.7.3 Delitos relativos al terrorismo

El capítulo tercero de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** se centra en enlistar los delitos relacionados a las actividades de terrorismo. A diferencia del **Código Penal** de México, cuyo objetivo es tipificar al terrorismo como un delito *per se*, en el Estado de Israel se habla por el contrario de varias conductas ligadas directamente a la concepción legal israelí del acto o la organización terrorista

que se sancionan penalmente. La lista de los delitos contemplados por este cuerpo normativo puede ser consultada en el anexo.

En cuanto a las cadenas perpetuas que conllevan los delitos más graves, el órgano israelí responsable en la materia solo puede presentar su recomendación de conmutación al presidente del Estado de Israel luego de 15 años transcurridos desde la fecha en que el sentenciado comenzó a cumplir su condena. En caso de conmutarse la cadena perpetua, la recomendación no podrá ser menor de 40 años. Mediante reforma del 2 de enero de 2019, el legislador israelí determinó que aquellos sentenciados por comisión de un delito de homicidio o intento de homicidio con carácter de terroristas no pueden ser elegibles para libertad condicional por el órgano de conmutación de sentencias.

4.6.7.4 Detenciones administrativas de sospechosos

El capítulo cuarto de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** lidia con aspectos referentes a las detenciones de sospechosos de delitos graves de seguridad por las autoridades de acuerdo con la **Ley Procedimental Penal (Facultades de Ejecución – Detención) de 1996**, enlistando una serie de excepciones a dicho cuerpo normativo.

En el Estado de Israel, la detención administrativa es un polémico procedimiento que permite a las autoridades arrestar a individuos por sospechas de riesgos de seguridad de manera indefinida, bajo información clasificada y sin necesidad de presentar cargos penales ante un tribunal. Su uso ha sido más ampliamente utilizado sobre los palestinos en los territorios ocupados militarmente por el Estado de Israel desde 1967²⁷⁰.

De manera sustancial, esta sección se encarga de ampliar los lapsos definidos por la **Ley Procedimental Penal (Facultades de Ejecución – Arresto) de 1996** en cuanto al tiempo en que un individuo bajo detención administrativa por

²⁷⁰ Administrative detention en https://www.addameer.org/israeli_military_judicial_system/administrative_detention, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

sospecha de comisión de un delito de seguridad debe ser presentado por las autoridades ante un juez, con el fin de evitar un perjuicio a una investigación en curso o daño a una vida humana. El lapso de detención y sus extensiones ordenado por un juez previo a la emisión de una acusación formal para un detenido por sospecha de comisión de un delito de esta índole también es ampliado.

Se le dan facultades al Servicio de Seguridad General de Israel para realizar solicitudes a los tribunales en materia de la extensión del tiempo en que un sospechoso debe ser presentado ante un juez o permanecer detenido. De igual forma se permite que ciertas audiencias del detenido sean llevadas sin su presencia o que se admita evidencia sin su presencia ni la de su abogado si es que se estima que de hacerse lo contrario pueda perjudicarse una investigación, se dañe una vida humana o se prevea un daño a la seguridad del país.

En el caso de una audiencia sin una presencia del detenido aplica una excepción para evitar informarle lo más pronto posible de una decisión judicial si se cree que esto pueda perjudicar una investigación o produzca daño a una vida humana. Asimismo se permite evitar que un abogado defensor pueda asistir a más de un detenido si es que dichos encuentros puedan perjudicar la investigación.

4.6.7.5 Incautación y decomiso de propiedad relativa al terrorismo

El capítulo quinto de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** se encarga del campo de las incautaciones y decomisos por la autoridad israelí de la propiedad ligada a actividades terroristas. El decomiso de las propiedades es fijado en 2 modalidades: como un procedimiento penal y como uno administrativo.

Dentro de un procedimiento penal, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** señala que el decomiso debe de ejecutarse contra un convicto por delitos de naturaleza terrorista y seguirse acorde a lo establecido en la **Ley de Prohibición del Lavado de Dinero de 2000**, aunque bajo ciertos cambios respecto a este último cuerpo normativo.

En los casos del delito de **Encabezamiento de una organización terrorista**, se permite que, a petición de un fiscal, el tribunal ordene el decomiso de propiedad

de una organización terrorista en conexión a las actividades penales del sentenciado. En caso de que posterior a la emisión de la sentencia condenatoria se descubra propiedad adicional ligada al convicto, el tribunal podrá, a solicitud de los fiscales, ordenar su decomiso.

En lo que respecta al procedimiento administrativo, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** faculta en una primera instancia al ministro de Defensa de Israel para emitir una orden de incautación temporal de una propiedad, o con el fin de restringir su uso o restringir la transferencia de derechos relacionados a la misma. La orden debe especificar la propiedad o tipo de propiedad en la que se aplicará, así como el lugar donde está situada, si es que se conoce.

La orden de incautación, cuya validez no debe exceder de más de 2 años o más de 3 meses en caso de grupos aún no declarados organizaciones terroristas desde la fecha en que se emite con posibilidad de extenderse, puede presentarse en casos específicos determinados.

- Sobre propiedad de una organización terrorista o de un operativo terrorista, y sobre propiedad que haya sido destinada a la comisión de un delito grave de terrorismo, siempre que el ministro de Defensa de Israel esté convencido de que es necesario para frustrar la actividad de una organización terrorista y perjudicar su habilidad para promover sus objetivos o para frustrar un delito grave de terrorismo.
- Sobre propiedad con la que se perpetró un delito grave de terrorismo o que fue utilizada directamente para la comisión de un delito grave de terrorismo.
- Sobre propiedad obtenida como remuneración o recompensa por la comisión de un delito grave de terrorismo o que fue destinado para una remuneración o recompensa de ese tipo.

La **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** también faculta al ministro de Defensa de Israel, a petición del director del Servicio de Seguridad General de Israel o del jefe de otra autoridad de seguridad competente, para ordenar la

incautación de propiedad de un grupo de personas no declarada aún como organización terrorista bajo ciertas condiciones:

- Que el jefe de una autoridad de seguridad haya solicitado una declaración de organización terrorista sobre el grupo de personas o que haya notificado al ministro de Defensa de Israel de su intención.
- Que existan motivos razonables para presumir que la propiedad pertenece a una organización terrorista.
- Que apliquen los hechos y condiciones para el decomiso de acuerdo con la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016**.
- Que la propiedad pueda estar tendiente a desaparecer o que se puedan tomar acciones para prevenir el decomiso de la propiedad.

El artículo 56(e)(1) y 56(e)(2) de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** menciona de manera expresa a la Franja de Gaza y salta a la vista una presunción directa sobre el enclave palestino, el cual es considerado por el Estado de Israel una zona geográfica gobernada por un grupo terrorista.

En los numerales en comento, se presume, salvo prueba en contrario, como propiedad susceptible de estar sujeta a las disposiciones del procedimiento administrativo a toda propiedad incautada en los límites entre el Estado de Israel y la Franja de Gaza no reportada a las autoridades, carente de una autorización necesaria o que se intente esconderla o contrabandearla. El vehículo con el que la propiedad mencionada fue transportada u ocultada será presumido también de haber sido usada directamente en la comisión de un acto terrorista, salvo que el poseedor pruebe que desconocía el potencial uso de aquella para este objetivo.

Luego de emitida una orden de incautación, una persona que alegue su derecho sobre la propiedad puede presentar su objeción ante el ministro de Defensa de Israel dentro de los 2 primeros meses posteriores a la emisión de la orden o, en su caso, desde que se le notificó. La dependencia podrá revocar o enmendar la orden, según corresponda, si el sujeto que ha alegado su derecho sobre la propiedad logra demostrarlo sin que tuviera conocimiento del fin al que estaba

destinada. Las ordenes de incautación pueden ser ejecutadas por funcionarios autorizados por el primer ministro, el ministro de Defensa, un oficial de la Policía o un funcionario del servicio de aduanas autorizado.

En un procedimiento alrededor de una decisión del ministro de Defensa de Israel sobre una incautación temporal de propiedad, un tribunal puede, a petición de la fiscalía, hacer excepciones a las reglas en materia probatoria con el fin de llegar a la verdad de los hechos, según el artículo 65 de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016**. De esta manera, el tribunal puede recibir evidencia incluso en ausencia de la otra parte o su abogado defensor, o sin revelárselas, si es que considera que, de hacerlo, esto podría perjudicar la seguridad del país, sus relaciones internacionales o la paz pública.

Después de que una orden de incautación es emitida por el ministro de Defensa, este puede emitir entonces una orden de decomiso sobre toda o parte de la propiedad, bajo ciertos tiempos delimitados por la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016**. Si transcurren 2 años desde la fecha de la emisión de la orden de incautación temporal y no se ha emitido una orden de decomiso, aquella expirará y la propiedad tiene que ser regresada a manos de su poseedor original.

4.6.7.6 Ordenes de restricción de actividades

El capítulo sexto de la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** se encarga de delinear el procedimiento para restringir actividades relacionadas al terrorismo en espacios públicos en el territorio del Estado de Israel.

Cuando un comandante de distrito de la Policía de Israel tiene motivos razonables para sospechar que está ocurriendo o tendrá lugar actividad de una organización terrorista, o actividad tendiente a promover o apoyar actividad de una organización terrorista, ya sea en forma de una reunión, procesión, convención, asamblea o entrenamiento, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** lo faculta para emitir una Orden de Prevención de Actividad.

La Orden de Prevención de Actividad debe de especificar la actividad prohibida, así como el marco temporal y espacial en el que se desarrolla o

desarrollará, hasta donde sean conocidos. El comandante de distrito puede también incluir en la Orden de Prevención de Actividad la clausura del sitio o su uso por un período de tiempo razonable siempre que sea necesario con el fin de evitar el desarrollo de la actividad. La Orden de Prevención de Actividad debe ser publicitada en el lugar donde la actividad ocurre o tendrá lugar. Una notificación de la emisión de la Orden de Prevención de Actividad y la información del derecho a recurrirla debe ser comunicada lo más pronto posible al dueño u ocupante del lugar. La persona que se vea afectada por la orden tiene derecho a objetarla directamente con el comandante de distrito que la emitió, quien decidirá si dejarla firme, cambiarla o revocarla.

En un caso similar, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** establece en su artículo 70 que, si el Supervisor General de la Policía de Israel tiene motivos razonables para sospechar que un lugar en particular está siendo usado para la actividad de una organización terrorista, y que hay motivos razonables para pensar que este seguirá siendo usado para ello de no actuarse, tiene la facultad para emitir una Orden de Restricción de Uso de un Lugar. En su contenido deberá detallar las condiciones, restricciones o prohibiciones a ocurrir en el uso del lugar en cuestión, incluyendo su posible clausura.

Debe de colocarse para ser visible en el lugar donde está destinada a aplicarse. El dueño y el ocupante del lugar deben de ser notificados del acto y de los derechos que se les concede lo más pronto posible. La medida tiene como fin restringir el uso del sitio por un tiempo que se tiene que definir, el cual no debe de ser mayor a 3 meses, aunque puede extenderse por períodos adicionales que no excedan ese lapso. La emisión de la Orden de Restricción de Uso de un Lugar se llevará a cabo hasta después de que el dueño y el ocupante del lugar hayan tenido oportunidad para objetar la intención del Supervisor General de la Policía de Israel, siempre que primero se les pueda localizar.

Si el funcionario tiene motivos razonables para sospechar que la concesión del derecho a ambos pudiera socavar el objetivo de la Orden de Restricción de Uso de un Lugar, tiene la facultad de emitirla en ese caso sin necesidad de notificar al

dueño y al ocupante. Un tribunal de paz está facultado para extender el período de vigencia de una Orden de Restricción de Uso de un Lugar, a petición de un funcionario autorizado de la Policía de Israel, por un período adicional no mayor a 6 meses, en caso de que esté convencido de que esto sea esencial para prevenir la continuación de la actividad por la que fue emitida, la cual puede emitir de nuevo de tiempo en tiempo.

En el procedimiento y en una posible apelación, el tribunal de paz puede hacer excepciones a las reglas en materia probatoria. Emitida una Orden de Restricción de Uso de un Lugar, un oficial de la Policía de Israel puede entrar al sitio y tomar las medidas que sean necesarias, incluido el uso de la fuerza, para asegurar su cumplimiento. Al que viole una Orden de Prevención de Actividad o una Orden de Restricción de Uso de un Lugar se le aplicará una pena de 2 años de prisión.

Fue precisamente en este apartado sobre las ordenes de restricción que la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** recibió su primera reforma sustancial desde su promulgación en junio de 2016. El 7 de marzo de 2018²⁷¹, la Knéset aprobó la adición de los artículos 70(a) y 70(b), que abordan un fenómeno muy particular de la relación del Estado de Israel y el fenómeno del terrorismo: los cadáveres de los terroristas y lo que se decide hacer con ellos. Los artículos nacieron a consecuencia de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de Israel del 14 de diciembre de 2017 que determinó que el gobierno israelí no puede retener bajo su poder los cuerpos de presuntos terroristas sin entregarlos a sus familias, en vista de la inexistencia de un marco legal que le permitiera efectuar un acto administrativo de esa naturaleza²⁷².

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia ordenó al gobierno israelí emitir legislación en la materia en menos de 6 meses o de lo contrario devolver los cuerpos a las familias palestinas. El fallo fue producto de recursos presentados ante

²⁷¹ Yaki Edmaker, "Hakneset ishra: hamishtara tujal leajev hajzarat gufot mejablim", *Walla! News*, 7 de marzo de 2018 en <https://news.walla.co.il/item/3140933>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

²⁷² Yaham, Telem, "Bagatz: LeYisrael ein smajut lehajzik gufot mejablim letzorej mum", *Yedioth Ahronoth*, 14 de diciembre de 2017 en <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5057018,00.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

la Corte Suprema de Justicia por familias de presuntos terroristas contra una particular medida establecida por el gabinete de seguridad del gobierno israelí el 1 de enero de 2017²⁷³ que estableció la posibilidad de que el gobierno israelí detuviera los cuerpos solo en 2 casos de excepción: si el presunto terrorista pertenecía a Hamás; y si el acto cometido por el presunto terrorista había sido “excepcional en especial”. En cuanto a los cuerpos de cualquier otro presunto terrorista, la medida determinó que se podían devolver a sus familias bajo condiciones restringidas que pudieran garantizar la preservación del orden público.

Fue con la implementación de estas medidas que el gobierno israelí consideró justificada la retención de los cuerpos, por su “contexto simbólico especial”, como una ayuda en el objetivo de lograr un acuerdo de un posible intercambio de soldados israelíes caídos en combate o en cautiverio a manos de sus enemigos. Si bien el Estado de Israel ha estado por años expuesto a los casos de soldados cautivos o cuerpos de soldados en manos de entes enemigos, actualmente su foco en este tema se centra alrededor de los casos de los cuerpos de los soldados israelíes Oron Shaul y Hadar Goldin, muertos durante la Operación Margen Protector de las Fuerzas de Defensa de Israel en la Franja de Gaza en el año 2014, cuyos restos siguen retenidos desde entonces por los militantes palestinos.

Asimismo, el Estado de Israel ha hecho esfuerzos para regresar a su territorio a su ciudadano Avera Mengistu, desaparecido el 7 de septiembre de 2014 y quien se cree que se encuentra detenido contra su voluntad por Hamás en Gaza; y Hisham al Sayed, desaparecido el 20 de abril de 2015, cuyo paradero se asume idéntico al de Mengistu.

El 9 de septiembre de 2019, ante la aún firme petición de las familias de 6 presuntos terroristas palestinos cuyos cuerpos retenía el gobierno israelí, la Corte Suprema de Justicia falló de nuevo en la materia y cambió la postura determinada 2 años atrás, al sentenciar que aquel sí posee el derecho para mantener en su poder

²⁷³ Shalev, Tal, “Hakabinet kaba: gufot hamejablim ikbru velo yujzeru lehamas”, *Walla! News*, 2 de enero de 2017 en <https://news.walla.co.il/item/3027765>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

los cadáveres en el marco de posibles negociaciones para el retorno de soldados israelíes cautivos o sus cuerpos²⁷⁴.

Con la adición de esta reforma, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** faculta a un comandante regional de la Policía de Israel para emitir una Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista. De manera particular, el legislador israelí no recurre en este apartado a los términos hebreos que utiliza a lo largo de su contenido para referirse al terrorista, sino que hace uso de *mefaguea*, cuyo significado ha sido explicado al inicio de este capítulo.

Con la Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista, el funcionario autorizado tiene la posibilidad de establecer las condiciones para el desarrollo del funeral de un presunto terrorista para con ello evitar una posible alteración del orden público, la incitación al terrorismo, la identificación manifiesta con una organización terrorista, o un acto terrorista, con el fin de proteger la paz y seguridad públicas.

El contenido de la Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista puede abarcar el número e identidad de participantes en el cortejo fúnebre, su ruta, fecha, los objetos que estará prohibido usar durante su desarrollo, e incluso, en casos excepcionales, el sitio del entierro. En los casos en los que el comandante regional de la Policía de Israel tenga la sospecha de que el desarrollo del funeral pudiera violentar la paz y seguridad públicas, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** lo faculta para solicitar una garantía financiera al responsable de la organización del funeral con el fin de que se cumplan todas las condiciones establecidas en la Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista.

Si depositada la garantía es violada una de las condiciones establecidas en la Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista, el comandante regional está facultado para notificar al responsable dentro de los primeros 30 días posteriores a la fecha de la violación sobre la ejecución de la garantía depositada. La **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** concede al responsable el derecho de objetar la

²⁷⁴ Freidson, Yael, "Bagatz shina et hejlateto: Yisrael tujal lehajzik gufot mejablim letzorjei mum", *Yedioth Ahronoth*, 9 de septiembre de 2019 en <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5584979,00.html>, Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022. Traducción del autor.

ejecución ante las autoridades correspondientes. De no ocurrir la notificación, la garantía debe ser devuelta al responsable.

De no efectuarse el depósito de la garantía, parcial o totalmente, y convencido el comandante regional de que una de las condiciones de la Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista fue violada, está facultado para ordenar el pago del monto de la extensión de la garantía solicitada dentro de los 14 días a la fecha en que sea notificado el responsable del funeral para efectuar el pago. Si el pago no es hecho en tiempo, parcial o totalmente, se añadirá una cantidad adicional por la mora. El monto adicional comprende el 50% del monto debido original o de la parte que no se pagó, y al final de 6 meses transcurridos desde la fecha del término del monto debido, 5% adicionales al monto debido o a una de sus partes, conforme al caso.

La otra facultad que la reforma extiende a un comandante regional de la Policía de Israel es la de emitir una Orden de Retraso de Entrega del Cuerpo de un Terrorista. El funcionario debe de tener la preocupación razonable de que el funeral del terrorista pudiera perjudicar la seguridad de la integridad física de personas, que se cometa un acto terrorista o que durante el funeral se cometa incitación al terrorismo o identificación manifiesta con una organización terrorista o con un acto terrorista.

La Orden de Retraso de Entrega del Cuerpo de un Terrorista tiene como fin evitar esto, la cual estará en vigencia hasta que la situación se adhiera a lo establecido en la Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista o a los 10 días de que se emita la Orden de Retraso de Entrega del Cuerpo de un Terrorista, lo primero que ocurra. En caso de que las condiciones impuestas en la Orden de Restricción del Funeral de un Terrorista no se configuren, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** faculta al Supervisor General de la Policía de Israel a extender la vigencia de la Orden de Retraso de Entrega del Cuerpo de un Terrorista, de manera periódica, hasta que aquellas se constituyan.

CONCLUSIONES

Primera. El terrorismo es un término que hasta el día de hoy no tiene una definición clara y delimitada, ni a nivel local ni a nivel internacional, debido a que diversos factores que giran a su alrededor empujan a que su concepción sea distinta en una u otra situación, esto como consecuencia, sobre todo, del elemento inherentemente político que tiene aparejado.

Segunda. Un acercamiento a su definición es el abordado en este trabajo, como una vía del uso de la violencia y de la fuerza por un ente o sujeto no estatal en contra de uno estatal, generalmente con el objetivo de afectar a su población civil, resultado del conflicto de pretensiones desiguales entre ambas partes, con el fin de lograr un cambio en el *statu quo* existente.

Tercera. En el marco de la historia moderna, se considera que el uso del término tiene su origen en la Revolución francesa y que el fenómeno como se le conoce hoy toma forma a finales del siglo XIX, sobre todo, a la par del surgimiento de las ideologías del anarquismo y el socialismo, en las que surgieron facciones que recurrieron al terrorismo para tratar de lograr sus objetivos.

Cuarta. Conforme al esquema de las “olas” de terrorismo que se adopta en este trabajo, adecuada para analizar al terrorismo en su historia moderna, desde fines del siglo XIX, entes y sujetos que han enarbolado pretensiones nacionalistas, socioeconómicas o de índole religiosa, primordialmente, han recurrido a la ejecución de esta actividad como una de varias vías para cumplir con sus objetivos.

Quinta. En materia jurídica, los intentos internacionales para legislar la prevención y sanción del terrorismo por parte de los Estados tienen su origen en la década de los años 30 del siglo pasado, pero han visto retrasos y complicaciones hasta nuestra época, con claros obstáculos para establecer cuestiones básicas como la definición del fenómeno en este plano.

Sexta. En México, el fenómeno del terrorismo ha tenido un desarrollo muy limitado en comparación con el de otros Estados en cualquiera de las “olas” y se le

enmarcó en un lapso de la segunda mitad del siglo XX, en el que surgieron algunos grupos con una pretensión primordialmente socioeconómica contra el *statu quo* existente en el país, en ese entonces bajo el gobierno autoritario del PRI.

Séptima. En México, a nivel legislativo, se decidió prevenir y sancionar el terrorismo de manera aislada en una entidad federativa a partir de la década de los años 60 en el fuero común y de manera concreta en el fuero federal en el año de 1970. La normatividad al respecto desde entonces se ha limitado al ámbito del código penal en ambas esferas, con considerables influencias del exterior.

Octava. Los extintos Delitos de Disolución Social, nacidos en México en medio de la crisis por la Segunda Guerra Mundial como parte de un mecanismo defensivo de emergencia del país contra cualquier amenaza sobre la seguridad nacional proveniente de los países del Eje, estuvieron ligados de manera directa al nacimiento del delito de Terrorismo.

Novena. El delito de Terrorismo en México se delinea como el uso de cualquier medio violento para actuar contra bienes o servicios, públicos y privados, o contra la integridad de las personas, aparejado de una generación de alarma, temor o terror en la población con el fin de atentar contra la seguridad nacional o presionar a una autoridad o particular a tomar una determinación.

Décima. De surgir con solo 2 párrafos en un solo artículo, la tipificación del terrorismo en México ha evolucionado gradualmente a lo largo del último medio siglo hasta delinear no solo el delito de una manera más amplia en la actualidad, sino también abordar el combate a su financiamiento y un aspecto de tinte internacional establecido por el legislador.

Undécima. En las últimas 2 décadas en México, los momentos en que se presentaron 3 iniciativas de reforma al Terrorismo y un impulso legislativo respecto a 2 de ellas ocurrieron después de atentados que resonaron a nivel mediático en el mundo occidental: los ataques del 11 de septiembre en 2001, el atentado de Atocha en 2004, el atentado de Londres en 2005 y el atentado de Boston en 2013.

Duodécima. Un debate fundamental en el desarrollo del delito del Terrorismo en México ha sido la consideración de que este pueda perjudicar o atacar la esfera del derecho a la libre manifestación y expresión, aseveración que se remonta a los Delitos de Disolución Social y que levantó sospechas notorias por parte de opositores al gobierno en la reforma presentada en el año 2013.

Decimotercera. En el debate legislativo sobre el delito del Terrorismo, el sector de izquierda en México se ha posicionado en contra de su inclusión en la normatividad penal, al considerarlo perjudicial para el derecho a la libre manifestación; en tanto que desde la derecha política se le ha visto como necesario para garantizar la seguridad nacional y adecuarse a las normas internacionales.

Decimocuarta. El Estado de Israel es un país que ha lidiado con el fenómeno del terrorismo desde su establecimiento en 1948 y hasta el día de hoy sin cese alguno, con variantes de implementación tan diversas que van desde el uso de un vehículo para embestir a personas, hasta la ejecución de ataques suicidas con explosivos de magnitud significativa.

Decimoquinta. El terrorismo que el Estado de Israel enfrenta es resultado del conflicto de pretensiones esencialmente nacionalistas frente al pueblo palestino. Por un lado, su pretensión, en ventaja, de ser el Estado nación moderno del pueblo judío entre el mar Mediterráneo y el río Jordán, el *statu quo* consolidado; y por el otro, la búsqueda de la población palestina de su propio Estado nación y bienestar.

Decimosexta. El terrorismo es solo una vía, no en absoluto una exclusiva, a la que algunos palestinos han decidido recurrir con el fin de tratar de lograr su pretensión nacionalista o como respuesta directa más extrema a la dominación ejercida por el Estado de Israel, al ser el poseedor máximo del monopolio de la violencia entre el mar Mediterráneo y el río Jordán.

Decimoséptima. El Estado de Israel no solo ha enfrentado terrorismo ejecutado por palestinos, sino también ejecutado por ciudadanos judíos suyos que se ha presentado tanto desde un ámbito nacionalista secular como desde uno

religioso nacionalista, si bien en medida más limitada y con menor impacto que las actividades del terrorismo surgido entre los palestinos.

Decimoctava. El legislador israelí ha abordado la prevención y sanción del terrorismo como actividad delictiva no solo a través de su código penal, sino también mediante leyes especiales cuya modificación y ampliación ha evolucionado conforme a las propias circunstancias sociales y políticas internas tanto en su territorio como en el que ocupa desde 1967, no por influencias externas.

Decimonovena. Con el transcurso histórico de varias leyes especiales y diversas reformas a lo largo de casi 70 años, el gobierno del Estado de Israel definió en el año 2016 en un único ordenamiento las medidas legales y administrativas para encarar al terrorismo en su territorio mediante la promulgación de la Ley para el Combate contra el Terrorismo (2016).

Vigésima. La Ley para el Combate del Terrorismo de 2016 es una norma respaldada por el sector de la derecha política en el Estado de Israel, que tiene una visión nacionalista y aboga por rigidez en materia de seguridad frente a los palestinos; mientras que es rechazada por el sector de la izquierda política, que la ve como perjudicial para los derechos humanos de los palestinos.

Vigesimoprimera. La legislación del Estado de Israel en la materia ha alcanzado un amplio desarrollo de definiciones específicas y mecanismos alrededor del terrorismo, desde establecer la definición precisa de varios términos fundamentales en la materia, hasta procedimientos de designación de sujetos y organizaciones o para actuar en materia financiera.

Vigesimosegunda. En el Estado de Israel, más que ser tipificado el terrorismo como un delito *per se*, como ocurre en el caso de México, lo que el legislador ha hecho ha sido enmarcar y delimitar lo que llama un acto terrorista, que implica ciertas condiciones objetivas y subjetivas específicas, del que se desprenden diversos delitos.

Vigesimotercera. Un acto terrorista en Israel conlleva 3 supuestos necesarios: una motivación política, religiosa, nacionalista o ideológica; la intención

de generar miedo en el público u obligar a una autoridad a hacer o no hacer algo; y el daño a una persona, a la salud pública, afectaciones a propiedad, infraestructura o servicios estatales o sitios sagrados.

Vigesimocuarta. La comparación de los casos de México y el Estado de Israel muestra un ejemplo de los diversos orígenes que la actividad del terrorismo puede tener bajo las circunstancias sociales y políticas específicas del lugar en donde se desarrolla, y también de la configuración legal específica y variable a la que un gobierno recurre para hacerle frente.

Vigesimoquinta. Consideramos al terrorismo ineficaz para tratar de lograr un cambio en un *statu quo* que además solo deja víctimas mortales. No obstante, es un fenómeno que debe ser entendido y explicado como el reflejo directo de una colisión de pretensiones de desigualdad notoria que debe de analizarse a fondo para comprender las razones detrás de la violencia.

Vigesimosexta. A pesar de que en un determinado contexto, territorio o época se dé la existencia de una colisión de pretensiones entre un gobierno y un ente no estatal, consideramos que la resolución a fondo y a tiempo de este diferendo puede evitar plenamente el surgimiento del terrorismo, el cual no deja de ser un mecanismo de acción empleado como alternativa a los canales pacíficos.

Vigesimoséptima. En caso de que el terrorismo sea ya una actividad en curso, el Estado puede recurrir o bien a la ejecución de la fuerza en su totalidad para erradicar la amenaza del terrorismo o bien a una estructura legal amplia para lidiar con ello, pero consideramos que la mejor vía para su solución es un diálogo comprensivo entre las partes que solucione el conflicto y evite más víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Badi, Joseph, The Government of the State of Israel: a critical account of its parliament, executive, and judiciary, Twayne, Estados Unidos, 1963.

Bickerton, Ian J., Klausner, Carla L., A concise history of the arab-israeli conflict, Cuarta Edición, Prentice Hall, Estados Unidos, 2002.

Brauer Barba, Fernando, El delito de disolución social: el porqué de su derogación, B. Costa-Amic, México, 1970.

Blin Arnaud y Chaliand Gérard, The history of terrorism. From antiquity to Al Qaeda, S.N.E., University of California Press, EUA, 2007.

Castellanos, Laura, Jiménez Martín del Campo, Alejandro, México armado. 1943-1981, Primera edición, Ediciones Era, México, 2007.

Ebile Nsefum, Joaquín, El delito de terrorismo: su concepto, S.N.E., Editorial Montecorvo, España, 1985.

Einhorn, Talia, Private international law in Israel, S.N.E., Kluwer Law International, Holanda, 2009.

Félix Tapia, Ricardo de la Luz, Estrategias contra el terrorismo internacional, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2005.

González de la Vega, Francisco, El código penal comentado, décima edición, Porrúa, México, 2002.

Gribetz, Jonathan Marc, Defining neighbors: religion, race, and the early zionist-arab encounter (jews, christians, and muslims from the ancient to the modern world), S.N.E., Princeton University Press, Estados Unidos, 2016.

Herrera Calderón, Fernando, Cedillo, Adela, Challenging authoritarianism in Mexico: revolutionary struggles and the dirty war, 1964-1982, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2012.

Hobsbawm, Eric, Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality, Segunda edición, Cambridge University Press, Reino Unido, 2000.

Hoffman, Bruce, A mano alzada: historia del terrorismo, S.N.E., Espasa, España, 1999.

Hurtado González, Luis Eduardo, Introducción al marco jurídico de la inteligencia para la seguridad nacional, Editorial Porrúa, México, 2008.

Jussi M. Hanhimäki and Bernhard Blumenau, An International History of Terrorism. Western and non-western experiences, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2013.

Laqueur, Walter, A history of terrorism, S.N.E., Transaction Publishers, Estados Unidos, 2016

Laqueur, Walter Ze'ev, Una historia del terrorismo, S.N.E., Paidós Ibérica, España, 2003.

Law, Randall David, Terrorism: A history, Segunda Edición, Cambridge, Reino Unido, 2016.

Likhovski, Eliahu, Israel's Parliament: the law of the Knesset, Oxford Clarendon, EUA, 1971.

Loyola Díaz, Rafael, La disputa del reino: Elecciones para gobernador en México, 1992, Juan Pablos Editor, México, 1997.

Mahler, Gregory S., Politics and government in Israel. The maturation of a modern state, Tercera edición, Rowman & Littlefield, Estados Unidos, 2016.

Martin Augustus, Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues, Cuarta edición, SAGE publications, Estados Unidos, 2013.

Martin, Gus, Understanding terrorism, Quinta edición, SAGE Publications, Estados Unidos, 2016.

Milton-Edwards, Beverley, The israeli-palestinian conflict: a people's war, S.N.E., Routledge, Reino Unido, 2009.

Olásolo Alonso, Héctor, Pérez Cepeda, Ana Isabel, Terrorismo internacional y conflicto armado, S.N.E, Tirant lo Blanch, España, 2008.

Porte Petit, Celestino, Evolución Legislativa Penal en México, Editorial Jurídica Mexicana, México, 1965.

Rabkin M, Yaakov, La amenaza interior. Historia de la oposición judía al sionismo, Hiru Argitaletxea, España, 2006.

Richardson, Louise, The Roots of Terrorism, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2006.

Schmid, Alex, Jongman, Albert, et al., Political Terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature, S.N.E., Transaction Books, EUA, 1988.

Segura i Mas, Monterde Mateo, Óscar, El interminable conflicto en Israel y Palestina, S.N.E., Síntesis, España, 2018.

Stubbins Bates, Elizabeth, Terrorism and international law: accountability, remedies, and reform: a report of the IBA Task Force on terrorism, Oxford University Press, Reino Unido, 2011.

Torres Martínez, Héctor Daniel, (2014), Monterrey Rebelde 1970 – 1973. Un estudio sobre la Guerrilla Urbana, la sedición armada y sus representaciones colectivas [Tesis de maestría], El Colegio de San Luis.

Townshend, Charles, Terrorismo. Una breve introducción, S.N.E., Alianza Editorial, España, 2008.

Whittaker, David J., The terrorism reader, S.N.E., Routledge, Estados Unidos, 2016.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Anderson, Benedict, Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Amuchategui Requena, Griselda, Derecho penal, cuarta edición, Oxford University Press, México, 2012.

Bellingeri Marco, Del agrarismo armado a la guerra de los pobres: ensayos de guerrilla rural en el México contemporáneo, 1940-1974, Casa Juan Pablos, México, 2003.

Berner, Brad K., El mundo según Al Qaeda. Textos sin comentarios, Popular, España, 2006.

Byman, Daniel, A high price: The triumphs and failures of israeli counterterrorism, Oxford University Press, EUA, 2013.

Carrancá y Rivas, Raúl, Código penal federal comentado, México, 2012.

Carrancá y Trujillo, Raúl, Carrancá y Rivas, Raúl, Código penal anotado, Porrúa, México, 2000.

Carrancá y Trujillo, Raúl, Carrancá y Rivas, Raúl, Derecho penal mexicano. Parte general, Porrúa, México, 2014.

Cabrera López, Patricia, Estrada, Alba Teresa, Con las armas de la ficción. El imaginario novelesco de la guerrilla en México (Vol. 1), UNAM, México, 2012.

Cohen Samy, Democracies at war against terrorism, Palgrave Macmillan, Estados Unidos, 2008.

Díaz de León, Marco Antonio, Historia del derecho penal y procesal mexicanos, Porrúa, México, 2005.

García Ramírez, Sergio, Derecho penal, S.N.E., Porrúa, México, 2015.

Gómora Colín, José Noé, Influencia del derecho inglés en el sistema jurídico de Israel, Porrúa, México, 2004.

González de la Vega, René, Tratado sobre la ley penal mexicana, Porrúa, México, 2003.

Fernández-Sánchez, Pablo Antonio, International legal dimension of terrorism, Martinus Nijhoff Publishers, Holanda, 2009.

Freedman, Robert O., Contemporary Israel: domestic politics, foreign policy, and security challenges, Westview press, Estados Unidos, 2009.

Hilal, Jamil, Palestina: destrucción del presente, construcción del futuro, Edicions Bellaterra, España, 2008.

Jiménez Huerta, Mariano, Derecho penal mexicano, Porrúa, México, 2003.

Jiménez Martínez, Javier, Hacia un código penal único para la República Mexicana, Flores Editor y Distribuidor, México, 2013.

Karayanni, Michael Mousa, Conflicts in a conflict: a conflict of laws case study on Israel and the palestinian territories, Oxford University Press, Estados Unidos, 2014.

Krämer, Gudrun, Historia de Palestina. Desde la conquista otomana hasta la fundación del Estado de Israel, Siglo XXI, México, 2006.

Litvak, Meir, Palestinian collective memory and national identity, Palgrave Macmillan, Estados Unidos, 2009.

López Betancourt, Eduardo, Delitos en particular, Porrúa, México, 2008.

Malo Camacho, Gustavo, Derecho penal mexicano, Porrúa, México, 2005.

Padilla, Tanalís, Después de zapata. El movimiento jaramillista y los orígenes de la guerrilla en México (1940-1962), Akal, México, 2015.

Pappé, Ilan, La idea de Israel, Akal, México, 2015.

Renyer Jaume, Manor Ehud, Un Estado judío y democrático. Aproximación al sistema constitucional de Israel, Milenio, España, 2010.

Reynoso Dávila, Roberto, Código penal federal comentado, Porrúa, México, 2003.

Saul, Ben, Defining terrorism in international law, Oxford University Press, Reino Unido, 2006.

Shlaim, Avi, *The iron wall. Israel and the arab world*, Norton & Company, Reino Unido, 2001.

Zamir, Itzhak, *Public law in Israel*, Oxford: Clarendon Press, Estados Unidos, 1996.

HEMEROGRAFÍA

Barak-Erez, Daphne, "Israel's anti-terrorism law: past, present and future", *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2012.

Bentwich, Norman, "The Legal System of Israel". *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, Reino Unido, No. 13, 1964.

Bozkurt, Gülnihal, Review of the Ottoman Legal System, *Ankara Universitesi Osmanli Tarihi Arastirma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Turquía, No. 3, 1992.

Collado Herrera, María del Carmen, "La guerra fría, el movimiento estudiantil de 1968 y el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. La mirada de las agencias de seguridad de Estados Unidos", *Secuencia*, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, No. 98, mayo/agosto 2017.

Kamel S., Abu Jaber, "The Millet System in the Nineteenth-Century Ottoman Empire", *Hartford Seminary: The Muslim World*, Estados Unidos, Vol. 57, 1967.

Saul, Ben, "Attempts to define 'Terrorism' in international law", *Netherlands International Law Review*, Asser Press, Holanda, Volumen 52, Número 1, 2005.

Schmid, Alex, "Terrorism: the definitional problem", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Case Western Reserve University, Estados Unidos, Volumen 36, Número 2, 2004.

Weinberg, Leonard, Pedahzur Ami, Hirsch-Hoefler Sivan, "The challenges of conceptualizing terrorism", *Terrorism and Political Violence*, Routledge, Estados Unidos, Volumen 16, Número 4, 2007.

DICCIONARIOS

Fernández de Buján y Fernández, Federico, *Diccionario jurídico: el derecho*, Biduido-Ames, España, 2009.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario jurídico mexicano, Segunda edición, Porrúa, México, 2007.

Pavón Vasconcelos, Francisco Heberto, Diccionario de derecho penal: analítico-sistemático, Segunda edición, Porrúa, México, 1999.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

ENCICLOPEDIAS

Creenshaw, Martha, Pimlott, John, International Encyclopedia of Terrorism, Fitzroy Dearbon Publishers, Estados Unidos, 1997.

LEGISLACIÓN

Código Penal Federal (México)

Código Penal Para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California Sobre Delitos del Fuero Común, y Para Toda la República Mexicana, Sobre Delitos Contra la Federación, derogado (México)

Código Penal Para el Distrito y Territorios Federales, derogado (México)

Decreto Para la Prevención del Terrorismo de 1948, derogado (Israel)

Estatutos de la Knéset

Ley Básica: El Poder Judicial de 1984 (Israel)

Ley de Tribunales de 1984 (Israel)

Ley para la Prohibición del Financiamiento del Terrorismo de 2005, derogado (Israel)

Ley Para el Combate del Terrorismo de 2016 (Israel)

Ley Penal de 1977 (Israel)

Páginas Web

Israel Ministry of Foreign Affairs. The Judiciary: The Court System

<https://mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/democracy/pages/the%20judiciary-%20the%20court%20system.aspx>

Israel Ministry of Foreign Affairs. Which came first? – terrorism or occupation?
<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Palestinian/Pages/Which%20Came%20First-%20Terrorism%20or%20Occupation%20-%20Major.aspx>

Historical Jewish Press

https://web.nli.org.il/sites/JPress/--English/Pages/default.aspx?_ga=2.176187429.1401313030.1572135875-906050951.1567618496

Maagar hajakika haleumi (Archivo de Legislación Nacional de Israel)

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/lawhome.aspx>

Sefer hajokim hapatuaj (Libro de Leyes Abierto)

https://he.wikisource.org/wiki/%D7%A1%D7%A4%D7%A8_%D7%94%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%99%D7%9D_%D7%94%D7%A4%D7%AA%D7%95%D7%97

The 1967 war and the birth of international terrorism

<https://www.lawfareblog.com/1967-war-and-birth-international-terrorism>

The Palestinian National Charter: Resolutions of the Palestine National Council July 1-17, 1968.

https://avalon.law.yale.edu/20th_century/plocov.asp

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados

<http://cronica.diputados.gob.mx/>

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores

http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates

Leyes Federales Vigentes

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

ANEXO

Leyes federales de México que mencionan expresamente el delito de Terrorismo

- **Ley de Migración**

“**Artículo 80.** Al ejercer sus facultades de control, verificación y revisión migratoria, el Instituto deberá consultar e informar a las autoridades responsables de la Seguridad Nacional sobre la presentación o identificación de sujetos que tengan vínculos con el terrorismo o la delincuencia organizada, o cualquier otra actividad que ponga en riesgo la Seguridad Nacional y deberá, adicionalmente, coadyuvar en las investigaciones que dichas autoridades le requieran”.

- **Ley de Navegación y Comercio Marítimos**

“**Artículo 36.** La navegación en zonas marinas mexicanas y el arribo a puertos mexicanos estarán abiertos, en tiempos de paz a las embarcaciones de todos los Estados, conforme al principio de reciprocidad internacional. Cuando existan razones de seguridad nacional o interés público, la SEMAR podrá negar la navegación en zonas marinas mexicanas y el arribo a puertos mexicanos.

Asimismo, cualquier embarcación que navegue en zonas marinas mexicanas deberá observar la obligatoriedad de obedecer los señalamientos para detenerse o proporcionar la información que le sea solicitada por alguna unidad de la Armada de México. Lo anterior, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas aplicables por sí misma o en coadyuvancia con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación de la materia. En caso de desobediencia, se impondrán las sanciones establecidas por esta Ley y por las demás disposiciones aplicables”.

- **Ley de Seguridad Nacional**

“**Artículo 5.** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

[...]

X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas”.

- **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

“**Artículo 221.**

1. El Instituto establecerá convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera, para prevenir, detectar y sancionar el uso de recursos públicos que realicen los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios durante cualquier proceso electoral.

2. Para tales efectos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá informar al Instituto de las operaciones financieras que involucren disposiciones en efectivo y que de conformidad con las leyes y disposiciones de carácter general que en materia de prevención y detección de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, se consideren relevantes o inusuales.

[...]

Artículo 223.

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera, podrá requerir a los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios la información, documentos,

opiniones y elementos de prueba en general necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, así como coordinarse con otras autoridades supervisoras en materia de prevención y detección de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. Los organismos, dependencias y autoridades deberán colaborar de manera pronta y efectiva”.

- **Ley General de Protección Civil**

“**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

XXVII. Fenómeno Socio-Organizativo: Agente perturbador que se genera con motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como: demostraciones de inconformidad social, concentración masiva de población, terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica;”

- **Ley Orgánica de la Armada de México**

“**Artículo 2.-** Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

[...]

IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable;”

- **Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera**

“**Artículo 39.** Las solicitudes para obtener las autorizaciones de la CNBV previstas en el presente Capítulo deberán acompañarse de lo siguiente:

[...]

IX. Las políticas de prevención de fraudes y prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo;”

- **Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia**

“**Artículo 26.** Las Sociedades deberán proporcionar información a los Usuarios, a las autoridades judiciales en virtud de providencia dictada en juicio en el que el Cliente sea parte o acusado, así como a las autoridades hacendarias federales, a través de la Comisión, para efectos fiscales, de combate al blanqueo de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo. [...]

“**Artículo 28.** [...] La obligación de obtener las autorizaciones a que se refiere este artículo no aplicará a la información solicitada por el Banco de México, la Comisión, las autoridades judiciales en virtud de providencia dictada en juicio en que el Cliente sea parte o acusado y por las autoridades hacendarias federales, cuando la soliciten a través de la Comisión, para fines fiscales, de combate al blanqueo de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo [...]”.

- **Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**

“**Artículo 71.** La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá retirar el otorgamiento de asilo político en los siguientes casos:

[...]

III. Cuando existan razones fundadas para considerar que el asilado ha cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra de los definidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte o del delito de terrorismo, o”.

El delito de Terrorismo en los Códigos Penales de México

- **Código Penal para el Estado de Baja California**

“**Artículo 279.** - Tipo de punibilidad.- Se impondrá prisión de dos a treinta años y hasta quinientos días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan por los delitos que resulten, al que usando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o Municipios, o presionar a la autoridad para que tome una determinación. Se aplicará sanción de uno a cinco años de prisión y hasta doscientos días multa al que teniendo conocimientos de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

Artículo 279 Bis. Subtipo y Punibilidad.- Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y hasta ciento cincuenta días multa, a quien por cualquier forma, ya sea escrita, oral, electrónica, o medio de comunicación, anuncie a un servidor público o particular a sabiendas de su falsedad, la existencia de explosivos, sustancias tóxicas, biológicas, incendiarias o de cualquier otro medio capaz de causar daños en instalaciones públicas o privadas, que produzcan alarma, temor o terror a las personas que se encuentren en su interior, perturben la paz pública o suspendan un servicio”.

- **Código Penal de Coahuila de Zaragoza**

“**Artículo 472. (Terrorismo)** Se impondrá de seis a veinte años de prisión y de mil a dos mil días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, a quien, mediante explosivos, incendio o armas de fuego, realice actos en contra de las personas, los bienes o servicios públicos, con el fin de afectar la seguridad del Estado o de

cualquiera de sus municipios, o para presionar a la autoridad para que tome una determinación.

- **Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango**

“**Artículo 309.** Al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor o terror, en la población o en grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a éste para que tome una determinación, se le impondrá de tres a treinta años de prisión y multa de doscientas dieciséis a dos mil ciento sesenta veces la Unidad de Medida y Actualización y suspensión de derechos políticos hasta por ocho años.

Al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y su identidad no lo haga saber a las autoridades, se le impondrá de uno a seis años de prisión y multa de setenta y dos a cuatrocientas treinta y dos veces la Unidad de Medida y Actualización”.

- **Código Penal del Estado de Guanajuato**

“**Artículo 245.** A quien por cualquier medio realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un sector de ella, para perturbar la paz pública, menoscabar la autoridad del Estado o presionar a la autoridad para que tome una determinación, se le impondrá prisión de tres a quince años y de treinta a ciento cincuenta días multa”.

- **Código Penal para el Estado de Hidalgo**

“**Artículo 293.** - Se impondrá de dos a veinte años de prisión y multa de 100 a 250 días, sin perjuicio de la pena que corresponda por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento realice

actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público que persigan producir o que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, perturben la paz pública o traten de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Cuando los mismos efectos se produzcan por medios no violentos, la sanción será de uno a diez años de prisión y multa de 30 a 100 días”.

- **Código Penal para el Estado de Morelos**

“**Artículo 263.** Al que por cualquier medio violento realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o menoscabar la autoridad del Estado, la integridad de su territorio o el orden constitucional, o presionar a la autoridad para que tome una determinación, se le impondrá de cinco a veinticinco años de prisión, de cien a quinientos días multa y suspensión de derechos políticos hasta por diez años”.

- **Código Penal para el Estado de Nayarit**

“**Artículo 174.** - - A los que individualmente o en forma colectiva ejecuten actos sucesivos de violencia en las personas o en las cosas, tendientes a producir en la sociedad el terror o con el objeto de alterar el orden público, utilizando artefactos explosivos o medios similares o por incendio o inundación, se les aplicará prisión de tres a doce años y multa equivalente hasta de cien días”.

- **Código Penal para el Estado de Nuevo León**

“**Artículo 164.** Comete el delito de terrorismo, quién [sic] utilizando explosivos, sustancias tóxicas o bacteriológicas, cualquier tipo de armas, por incendio o inundación, realice actos que produzcan alarma, temor, terror, en la población, en un grupo o sector de ella.

A quienes cometan este delito, se les impondrán de seis a treinta años de prisión y multa de veinte a seiscientas cuotas, con independencia de la aplicación de las penas que pudieran corresponder por la comisión de otros delitos”.

- **Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla**

“**Artículo 160.** Comete el delito del terrorismo quien, para perturbar la paz pública y utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella.

Artículo 161. Se impondrá prisión de cinco a cincuenta años y multa hasta de seiscientas Unidades de Medida y Actualización, a quien cometa el delito de terrorismo. Estas sanciones se impondrán además de las que correspondan al terrorista por los delitos que resulten cometidos.

Artículo 162. Las mismas sanciones establecidas en el artículo anterior se impondrán a quienes, con uno o varios de los medios enumerados en él, trate de menoscabar la Autoridad Estatal o Municipal, o presionar a éstas para que tomen una determinación.

Artículo 163. Las sanciones establecidas en los dos artículos que preceden se impondrán sin perjuicio de las que correspondan por los delitos que resulten.

Artículo 164. Se aplicará sanción de tres a nueve años de prisión y multa hasta de cien Unidades de Medida y Actualización, al que, teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las Autoridades.

Artículo 165. Se aplicarán prisión de dos a doce años y multa hasta de doscientas Unidades de Medida y Actualización, a quién haciendo uso de cualquier medio de comunicación, difunda noticias que siendo falsas

las haga aparecer como ciertas y produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, tratar de menoscabar la Autoridad Estatal o Municipal o presionar a cualquiera de ellas para que tome una determinación”.

- **Código Penal para el Estado de Querétaro**

“**Artículo 254.** Se impondrá prisión de 3 a 30 años, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, en la población o a un grupo o sector de ella para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o Municipio o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Se aplicará prisión de 1 a 9 años, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades”.

- **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo**

“**Artículo 203.** A los que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realicen actos en contra de las personas, las cosas o los servicios al público que perturben la paz pública o causen terror en la población, con la finalidad de menoscabar la seguridad y autoridad del Estado, la integridad de su territorio o el orden constitucional, o de presionar para que la autoridad tome una determinación, se les impondrá prisión de tres a veinte años, sin perjuicios de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

Al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad no lo haga saber a las autoridades, se le aplicará de uno a siete años de prisión”.

- **Código Penal del Estado de San Luis Potosí**

“**Artículo 272.** Comete el delito de terrorismo quien, utilizando explosivos, sustancias peligrosas, armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realiza actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que producen alarma, temor y terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionarla para que tome una determinación.

Este delito se sancionará con una pena de cinco a veinte años de prisión y sanción pecuniaria de quinientos a dos mil días del valor de la unidad de medida y actualización”.

- **Código Penal para el Estado de Sinaloa**

“**Artículo 291.** Salvo que sea delito de la competencia federal, se impondrá prisión de tres a treinta años, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población, o a un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Se aplicará prisión de uno a nueve años, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades”.

- **Código Penal del Estado de Sonora**

“**Artículo 133 Bis.** Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y multa hasta mil doscientas Unidades de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando armas o instrumentos potencialmente lesivos, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en

contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o del municipio o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.

Artículo 133 Ter. Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y multa de cien a trescientos Unidades de Medida y Actualización, a quien encubra a personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas, teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad”.

- **Código Penal para el Estado de Tabasco**

“**Artículo 362.** Al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, armas químicas, armas biológicas o por incendio, inundación o cualquier otro medio violento realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, la integridad de su territorio o el orden constitucional, o presionar a la autoridad para que tome una determinación, se le impondrá prisión de diez a cuarenta años, multa de quinientos a mil días multa y suspensión de derechos políticos hasta por diez años. Sin perjuicio de las penas por otros delitos que resulten.

Artículo 362 Bis. Se aplicará pena de cinco a quince años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere el párrafo primero del artículo 362 de este Código.

Artículo 362 Bis 1. Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y de cien a trescientos días multa, al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista, no lo haga saber a las autoridades. Igual pena se aplicará al que brinde ayuda al terrorista y auxilio de cualquier naturaleza, para evadir la acción de la justicia.

Artículo 362 Bis 2. Al que instigue, incite o invite a policías ministeriales o miembros de las corporaciones policíacas en ejercicio, tanto en el ámbito estatal o municipal a la ejecución de los delitos a que se refiere este artículo, se le aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión”.

- **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

“**Artículo 134.** Al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor o terror, en la población o en grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a éste para que tome una determinación, se le impondrá de tres a treinta años de prisión y multa de doscientos dieciséis a dos mil ciento sesenta días de salario y suspensión de derechos políticos hasta por ocho años.

Al que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y su identidad no lo haga saber a las autoridades, se le impondrá de uno a seis años de prisión y multa de setenta y dos a cuatrocientos treinta y dos días de salario.

Artículo 135.- A quien administre dinero o bienes relacionados con terroristas se le impondrán de cinco a veinticinco años de prisión y multa de hasta seiscientos días de salario.

Artículo 136.- Se considera terrorista y se sancionará como tal a quien haga señales de voces de alarma o provoque estruendos por los medios

idóneos, simulando la posible existencia de alguno de los actos considerados por el delito de terrorismo, con el fin de suscitar tumultos, desórdenes, alarma o zozobra aun cuando éstos no se produzcan”.

- **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave**

“**Artículo 311.** -A quien utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación o por cualquier otro medio realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a ésta para que tome una determinación, se le impondrán de tres a treinta años de prisión, multa hasta de setecientos cincuenta días de salario y suspensión de derechos políticos hasta por cinco años.

A quien, conociendo las actividades de un terrorista y su identidad, no lo haga saber a las autoridades se le impondrán de uno a nueve años de prisión y multa hasta de ciento cincuenta días de salario.

Artículo 312. - A quien administre dinero o bienes relacionados con terroristas se le impondrán de cinco a veinticinco años de prisión y multa de hasta seiscientos días de salario.

Artículo 313. -Se considera terrorista y se sancionará como tal a quien haga señales, dé voces de alarma o provoque estruendos por los medios idóneos, simulando la posible existencia de alguno de los actos considerados por el delito de terrorismo, con el fin de suscitar tumultos, desórdenes, alarma o zozobra aun cuando éstos no se produzcan.

- **Código Penal para el Estado de Zacatecas**

“**Artículo 169.** Se sancionará con prisión de dieciséis a treinta años y multa de doscientas a trescientas cuotas, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias

tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad del estado o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio del Estado.

Artículo 170. - Se sancionará con prisión de uno a nueve años y multa de cien a trescientas cuotas, a quien encubra en los términos del artículo 358 del presente Código, a un terrorista, teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad”.

Delitos en la Ley para el Combate del Terrorismo de 2016 del Estado de Israel

I. Encabezamiento de una organización terrorista

“Al que encabece, administre o asuma parte en la dirección de una organización terrorista en su totalidad, directa o indirectamente, se le aplicará una pena de 25 años de prisión. Si la organización es una organización terrorista cuyas actividades incluyen también la comisión de delitos de homicidio, tendrá cadena perpetua”.

II. Cumplimiento de un papel administrativo o de comando en una organización terrorista

“Al que administre la actividad de una organización terrorista o asuma una parte en la dirección de su actividad, se le aplicará una condena de 10 años de prisión. Si la actividad fue una actividad delictiva, se le aplicará una condena de 15 años de prisión”.

III. Membresía en una organización terrorista y reclutamiento de miembros

“(a) Al miembro de una organización terrorista se le aplicará una condena de 5 años de prisión.

(b) Al miembro de una organización terrorista que asuma parte en la actividad de la organización, o a un miembro como el mencionado que cometa una actividad por la organización o con el objetivo de promover su actividad, se le aplicará una pena de 7 años de prisión.

(c) Al que reclute, de manera directa o indirecta, a un miembro para la organización terrorista, se le aplicará una pena de 7 años de prisión”.

IV. Prestación de servicios o disposición de medios para una organización terrorista

“Al que preste servicios o le disponga medios a una organización terrorista, y que dicha prestación de servicios o disposición de medios

sea para ayudar a la actividad de la organización o para promoverla, se le aplicará una pena de 5 años de prisión, a menos que pruebe que no era consciente de que la organización era una organización terrorista; para este efecto, 'era consciente' se entiende comprendiendo que haya tenido una sospecha y se haya abstenido de clarificarlo”.

V. Manifestación de identificación con una organización terrorista e incitación al terrorismo

“(a) Al que haga un acto de identificación con una organización terrorista, comprendiendo con ello la publicación de elogios, apoyo o simpatía, el despliegue de una bandera, la representación o la publicación de un símbolo, o la representación, la reproducción en audio o la publicación de un eslogan o de un himno en una de las siguientes situaciones, se le aplicará una pena de 3 años de prisión:

(1) En público, con el objetivo de identificarse con una organización terrorista;

(2) En circunstancias en las que exista la posibilidad real de que el hecho lleve a la comisión de un acto terrorista o a un delito de acuerdo con lo prescrito en los artículos 22 [Membresía en una organización terrorista y reclutamiento de miembros], 23 [Prestación de servicios o disposición de medios a una organización terrorista], 25 [Prestación de medios para la comisión de un acto terrorista] o 29 [Omisión para prevenir un acto terrorista].

(b) Al que realice alguno de los siguientes actos se le aplicará una pena de 5 años de prisión.

(1) Al que publique un llamado directo a la comisión de un acto terrorista;

(2) Al que publique elogios, simpatía o fomento a un acto terrorista, apoyo o identificación con este, si en el contenido de la publicación

y las circunstancias en las que fue publicado existe la posibilidad real de que lleve a la comisión de un acto terrorista.

(c) Al que realice alguno de los siguientes casos se le aplicará una condena de 2 años de prisión:

(1) Al que posea, con el fin de distribuir, una publicación como la mencionada en el inciso (a) que aparentemente manifiesta una identificación con una organización terrorista, o una publicación como la mencionada en el inciso (b);

(2) Al que preste servicios para la preparación, creación o distribución de una publicación como la mencionada en el inciso (c)

(1).

(d) Una publicación de un reporte informativo verdadero y serio sobre la publicación prohibida de acuerdo con lo establecido en los incisos (a) o (b), no constituye un delito de acuerdo con este artículo.

(e) No se presentará una acusación penal de acuerdo con lo previsto en este artículo si no es con la aprobación del Fiscal General del Gobierno de Israel”.

VI. Disposición de medios para la comisión de un acto terrorista

“(a) Al que preste servicios a otro o le disponga medios, como se especifica más adelante, en circunstancias para ser usados, directa o indirectamente, para la comisión de un delito que sea un acto terrorista, facilitar su comisión o escapar de la justicia luego de la comisión de un delito como el mencionado, se le aplicará una condena de 5 años de prisión:

(1) Prestar un servicio de transporte o disponer de un lugar a alguien para que duerma, permanezca ahí o se oculte, o disponer los medios para que consiga dormir, permanecer u ocultarse.

(2) Disponerle a alguien dinero, alimento, vestimenta, información, medios de comunicación, documentos, vehículos de transporte, combustible, bienes raíces, estructuras o cualquier otro medio.

(b) Es irrelevante si la prestación del servicio o la disposición de los medios mencionados en el inciso (a) fueron hechos con o sin una recompensa, y si es que fue o no cometido el acto terrorista mencionado en el inciso (a)”.

VII. Omisión para prevenir un ataque terrorista

“Al que haya tenido información que levantó en él una sospecha real de que estaba por cometerse un delito de carácter terrorista o que se perpetró un delito como el mencionado y del que se hubiera podido prevenir sus consecuencias, todas o en parte, y no actuó de manera razonable para evitar su comisión, su culminación o sus consecuencias, según sea el caso, se le aplicará una pena de 3 años de prisión. Para efectos de este artículo, se considerará que alguien actuó de manera razonable al que transmitió la información en su poder a una autoridad de seguridad lo más pronto posible”.

VIII. Amenaza de comisión de un ataque terrorista

“Al que amenace con cometer un delito que es un acto terrorista con la motivación y el objetivo mencionado en los incisos (1) y (2) de la definición de ‘Acto terrorista’, se le aplicará una pena de 7 años de prisión”.

IX. Preparación de la comisión de un acto terrorista

“(a) Al que haga alguna de las siguientes acciones que constituya la preparación de la comisión de un delito que es un acto terrorista, se le aplicará una pena de la mitad de la correspondiente establecida para el delito, sin tomar en cuenta la pena agravada establecida en la Sección B; si el delito mencionado es un delito penado con la cadena perpetua, se le aplicará una pena de 15 años de prisión:

(1) La preparación de un área o un sitio para adecuarlo hacia la comisión del delito mencionado o para un escape luego de su comisión;

(2) La falsificación de documentos para la comisión del delito mencionado; para efectos de este artículo, 'falsificación' y 'documento' tal y como se les define en el artículo 414 de la Ley Penal.

(3) La preparación de medios para la comisión de dicho delito, incluidos armas, materiales, documentos, medios de fotografía y grabación, disfraces y vehículos de transporte, o la posesión de dichos medios;

(4) La recolección o transferencia de información para la comisión de un delito como el mencionado;

(5) La preparación de un camino, paso o túnel para la comisión de un delito como el mencionado o para un escape después de su comisión.

(b) Para efectos del inciso (a), es irrelevante si la actividad estuvo dirigida a la comisión de un acto terrorista específico o no, o si el acto terrorista en el que la persona participó en su preparación fue planeado para ser ejecutado por otra persona.

(c) Al que intentó cometer un delito como el mencionado en el inciso (a), y desistió de culminar el acto por remordimiento, como lo mencionado en el artículo 28 de la Ley Penal [de 1977], se le aplicarán las disposiciones en ese artículo”.

X. Entrenamientos o instrucción con propósitos terroristas

“(a) Al que entrene o instruya a otro a usar métodos operacionales o medios para la comisión de un delito que sea un acto terrorista, para la prevención de su descubrimiento o para la obstrucción de su investigación, o al que entrene o instruya a otro en el uso de armas o su preparación, todo ello con el objetivo de promover actividades de una

organización terrorista o la comisión de un delito que sea un acto terrorista o para su asistencia, se le aplicará una pena de 9 años de prisión.

(b) Al que reciba entrenamiento o instrucción como lo mencionado en el inciso (a), con el objetivo mencionado en ese mismo inciso, se le aplicará una pena de 7 años de prisión.

(c) Para el propósito de este artículo:

(1) Es irrelevante si el entrenamiento o la instrucción se dio a una persona o a un público específico o no, o si estuvo dirigido a la comisión de un acto terrorista específico o no;

(2) Si estuvo presente una persona en el lugar usado durante el momento del entrenamiento o la instrucción con propósitos terroristas como los mencionados en el inciso (a), se presumirá que recibió entrenamiento o instrucción con el objetivo mencionado en dicho inciso; si el acusado levanta una duda razonable a este respecto, operará la duda en su favor;

(3) Un entrenamiento o instrucción como el mencionado en el inciso (a) que fue brindado o fue recibido por un miembro de una organización terrorista, por parte de una organización terrorista, en el marco de actividades de una organización terrorista o en el lugar usado regularmente para las actividades de una organización terrorista, será presumido como brindado o recibido con el objetivo mencionado en dicho inciso, a menos que se pruebe lo contrario”.

XI. Operación o transacción de armas, material dañino o una instalación sensible con propósitos terroristas

“(a) Al que posea, adquiera, venda, manufacture, repare, importe, exporte, transporte, interceda, distribuya o haga una transacción diferente de armas con el objetivo de promover actividades de una organización terrorista o la comisión de un acto terrorista o auxiliar en las

actividades o la comisión mencionados, con o sin compensación, se le aplicará una pena de 20 años de prisión o una multa de 10 veces lo establecido en el artículo 61(a)(4) de la Ley Penal [de 1977].

(b) Si una persona hizo una operación o transacción como la mencionada en el inciso (a) con armas químicas, biológicas o radiactivas o con material dañino o con una instalación sensible, se le aplicará una pena de prisión de 25 años de prisión o una multa 20 veces lo establecido en el artículo 61(a)(4) de la Ley Penal [de 1977].

(c) Si se cometió una operación o transacción como la mencionada en el inciso (a) en caso de que una de ambas partes de dicha operación o transacción mencionada es una organización terrorista o el miembro de una organización terrorista, se presumirá que la operación o la transacción se llevó a cabo con el objetivo mencionado en dicho inciso (a), a menos que se pruebe lo contrario.

(d) Es irrelevante si la operación o la transacción estuvo dirigida hacia la comisión de un acto terrorista específico o no”.

XII. Prohibición de una operación con propósitos terroristas mediante propiedad

“(a) Aquel que haga una operación mediante propiedad con el objetivo de auxiliar, promover o financiar la comisión de un delito terrorista grave o con el objetivo de recompensar la comisión de un delito terrorista grave o con el objetivo de auxiliar, promover o financiar actividades de una organización terrorista, se le aplicará una pena de 10 años de prisión o una multa de 25 veces lo establecido por el artículo 61(a)(4) de la Ley Penal [de 1977].

(b) Para efectos del inciso (a):

(1) Basta que se pruebe que la operación fue llevada a cabo con uno de los objetivos detallados ahí, incluso si no se prueba cuál de ellos.

(2) 'de recompensar la comisión de un delito terrorista', incluso si el receptor de la recompensa no es quien cometió el delito de terrorismo o tuvo la intención de cometerlo”.

XII. Prohibición de una transacción con propiedad terrorista

La **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** mandata en sus artículos 33 y 34 a toda persona a que emita un reporte a la Policía de Israel cuando, en vista de una operación con propiedad que le fue encomendada por la naturaleza de sus negocios, o al cumplir las obligaciones de su cargo, tenga la sospecha razonable de que la propiedad en cuestión pertenece a una organización terrorista, de que es fruto de esta o que esta es capaz de promover o financiar la comisión de un delito terrorista grave o en todo caso asistir o recompensar su comisión. De ello deriva este tipo penal.

“(a) Al que lleve a cabo alguna de las siguientes acciones se le aplicará una pena de 7 años de prisión o una multa de 10 veces lo establecido por el artículo 61(a)(4) de la Ley Penal [de 1977].

(1) Una operación con propiedad con el fin de auxiliar, promover o financiar la comisión de un delito terrorista grave o recompensar la comisión de un delito terrorista grave, incluso si el receptor de la recompensa no es quien cometió el delito o tuvo la intención de cometerlo; para efectos de este párrafo, basta que se pruebe que quien llevó a cabo la operación era consciente de que existían una de las posibilidades mencionadas incluso si no se prueba cuál de ellas;

(2) Una operación con propiedad de una organización terrorista o propiedad ligada a un delito terrorista grave;

(3) Una transferencia de propiedad a una organización terrorista.

(b) Al que lleve a cabo una operación con propiedad de una persona con conocimiento de que esta es un activista terrorista como lo mencionado en el inciso (1) de la definición 'activista terrorista' en el artículo 10, o que existe en dicha persona o en la organización en la que asume parte activa

una declaración de acuerdo al artículo 11, se presumirá que realizó esto con el conocimiento de que la operación mencionada tuvo el fin de auxiliar, promover o financiar la comisión de un delito terrorista grave, o recompensar la comisión de un delito terrorista grave, según sea el caso, incluso si se prueba que no supo lo mencionado.

(c) Para efectos de este artículo, no se considerará a una persona como alguien que se abstuvo de aclarar la naturaleza de la conducta o la posibilidad de la existencia de las circunstancias según el artículo 20(c)(1) de la Ley Penal [de 1977], si se llevaron a cabo cada una de las siguientes condiciones:

(1) Una demora de la operación con el propósito de aclarar la naturaleza de la conducta o la existencia de las condiciones de acuerdo con las disposiciones del artículo 20(c)(1) de la Ley Penal [de 1977] y con el propósito de un reporte antes de la comisión de la operación de acuerdo con las disposiciones del artículo 33, que hubiera, bajo las circunstancias en la materia, impedido de manera sustancial su actividad de negocios;

(2) Poco después de la comisión de la operación con propiedad, reportó la operación con propiedad, de acuerdo con las disposiciones del artículo 33 [Violación de las obligaciones para reportar propiedad terrorista], y actuó de acuerdo con las directivas de la Policía de Israel al respecto; el ministro de Seguridad Pública, en consulta con el ministro de Justicia, establecerá la fecha y la manera para que se otorguen las directivas de la Policía.

(d) (1) Las disposiciones de este artículo no aplicarán en los tipos de operaciones con propiedad o en una operación específica, cuya realización fue permitida por adelantado por el ministro de Finanzas, en consulta con el ministro de Defensa y el ministro de Seguridad Pública.

(2) Una notificación de que ha sido otorgado un permiso de acuerdo con este inciso, designado para un público no específico, será publicado en *Reshumot*; el ministro de Finanzas está facultado para establecer maneras diferentes para llevar al conocimiento del público el hecho de que un permiso fue otorgado.

XIII. Violación de las obligaciones para reportar propiedad terrorista

En este artículo, la **Ley para el Combate del Terrorismo de 2016** ordena a toda persona a que emita un reporte a la Policía de Israel cuando tenga en su dominio, posesión o control la propiedad de una organización terrorista declarada, poco después de que haya recibido la propiedad en su posesión o control o inmediatamente luego de la declaración hecha.

“A aquel que no transmita un reporte de acuerdo con las disposiciones del artículo 33 [Obligación de reportar una propiedad terrorista] y 34 [Obligación de reportar la propiedad de una organización terrorista declarada] se le aplicará una pena de 1 año de prisión o una multa conforme a lo establecido en el artículo 61(a)(3) de la Ley Penal [de 1977]; si lo hizo con el objetivo de frustrar la incautación de la propiedad mencionada en los artículos mencionados, se le aplicará una pena de 3 años de prisión o una multa de 2 veces la mencionada, siempre que no se pruebe que no era consciente de que la organización era una organización terrorista; para efectos de esto, ‘era consciente’ se entiende comprendiendo que haya tenido una sospecha y se haya abstenido de clarificarlo”.

XIV. Conspiración y asistencia en un delito que es un acto terrorista

“[...]

(c) No obstante lo prescrito en el artículo 499 de la Ley Penal [de 1977], al que conspire con otra persona para perpetrar un delito que sea un acto terrorista o un delito de acuerdo con el artículo 30 [Operación o

transacción de armas, material dañino o una instalación sensible con propósitos terroristas], se le aplicará una pena de:

(1) Si el acto es un delito, 14 años de prisión o una pena que haya sido establecida para el mismo delito de acuerdo con el artículo 37 [Agravamiento en la pena de un delito que sea un acto terrorista], de acuerdo con la pena más ligera;

(2) Si el acto es una falta, 4 años de prisión o la pena que haya sido establecida para el mismo delito de acuerdo con el artículo 37 [Agravamiento en la pena de un delito que sea un acto terrorista], de acuerdo con la pena más ligera.

XV. Acto de terrorismo masivo

“(a) Al que perpetre un delito que sea un acto terrorista que produjo daños corporales en un gran público, se le aplicará cadena perpetua.

(b) Al que perpetre un delito que sea un acto terrorista mediante el uso de armas químicas, biológicas o radiactivas, con un material dañino o con una instalación sensible, o mediante el daño a una instalación sensible, que por su naturaleza o tipo puedan causar un grave daño en un gran público o en una gran área, se le aplicará cadena perpetua”.