



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1807

Bogotá, D. C., jueves, 25 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 233 DE 2025 CÁMARA

*por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 para
reforzar la protección a los derechos humanos
y fortalecer el marco jurídico de los organismos
que llevan a cabo actividades de inteligencia y
contrainteligencia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2025

Doctor

GABRIEL BECERRA YÁ-
ÑEZ

Presidente Comisión Primera
Cámara de Representantes

Ciudad

Doctora

AMPARO YANETH CALDE-
RÓN

Secretaria Comisión Primera

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 233 DE 2025 CÁMARA

*por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 para
reforzar la protección a los derechos humanos
y fortalecer el marco jurídico de los organismos
que llevan a cabo actividades de inteligencia y
contrainteligencia y se dictan otras disposiciones.*

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

La Ley Estatutaria 1621 de 2013 intentó establecer límites y fines de la función de inteligencia y contrainteligencia en Colombia, lo que significó un avance en la definición de los propósitos de las actividades que al respecto se realizarán en el país. Sin embargo, la regulación sobre este tema aún adolece de ambigüedad y persisten aspectos que generan incertidumbre al respecto.

Por enunciar los más relevantes, la falta de delimitación conceptual de los fines de las actividades de inteligencia y contrainteligencia ha permitido la aplicación de la doctrina del enemigo interno, sumado a la ausencia de controles efectivos, tanto civiles como judiciales, entre otros.

Cordial saludo,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y siguiendo lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, pongo en consideración el siguiente **informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria 233 de 2025 Cámara**, por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 para reforzar la protección a los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia y se dictan otras disposiciones, por las razones que se exponen en el cuerpo de la ponencia.

En efecto, la adopción de la doctrina del enemigo interno permitió la estigmatización de grupos poblacionales, particularmente de organizaciones y defensores de derechos humanos, abogados, abogadas y periodistas. Estas personas fueron objeto de actos de hostigamiento, de injerencias arbitrarias en su intimidad y la de sus familias, les fue coartado el derecho de locomoción e incluso la vida, por parte de organismos de inteligencia o con la decidida colaboración de estos organismos.

Esta situación atendió, entre otras razones, a que los conceptos de seguridad nacional y los demás habilitadores de la función de inteligencia carecían de contenido específico y claro en la normatividad nacional. De ahí que fueran llenados a partir de consideraciones subjetivas, donde prevalecía la idea que cualquier expresión ciudadana podía entenderse como una amenaza; interpretación que, claramente, no es compatible con nuestro diseño constitucional.

Sumado a lo anterior, el avance tecnológico ha impactado significativamente en los medios que pueden usarse en el ejercicio de la función de inteligencia y contrainteligencia del Estado. Sin embargo, al no existir controles suficientes y adecuados para la habilitación de actividades y uso de tecnologías, especialmente de vigilancia e intrusivas, permanece un riesgo de afectación de Derechos Humanos. Esto, por un lado, limita el actuar de las agencias de inteligencia y el cumplimiento de los fines constitucionales que están llamadas a atender, y, por otro, genera incertidumbre en relación con el respeto, protección y garantía de los derechos del conglomerado social por el que deben propender los organismos del Estado, lo que ocasiona una desconfianza generalizada.

Ese déficit normativo fue analizado en la sentencia proferida el 18 de octubre de 2023 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en el caso del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) vs Colombia. En la decisión, que fue notificada al Estado colombiano el 18 de marzo de 2024, se ordenó, entre otros, reformar la Ley de Inteligencia y contrainteligencia en vía de cumplir con los Estándares Internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La CorteIDH declaró responsable a la República de Colombia por las violaciones a derechos humanos cometidas en perjuicio de distintos miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. La Corte estableció que, durante décadas, diversas agencias gubernamentales realizaron actividades de inteligencia de manera arbitraria en detrimento de quienes pertenecían a dicha organización, **incluso, encontrándose vigente la Ley 1621 de 2013, normativa que actualmente rige las funciones de los organismos de inteligencia y contrainteligencia.**

La falta de legislación específica y acorde a los estándares internacionales, permitió la recopilación y almacenamiento de datos personales de los miembros del colectivo de abogados de manera

ilegítima, así como su persecución y hostigamiento. La CorteIDH enfatizó que, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las actividades de inteligencia deben estar reguladas por una ley clara y precisa, perseguir fines legítimos, y cumplir con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Actualmente, aunque se hace mención en la Ley 1621 de 2013 a estos aspectos, no resulta suficiente su contenido para satisfacer la carga que, desde un enfoque en Derechos Humanos, debe cumplir la normativa que rija la función de inteligencia y contrainteligencia del Estado.

En el Congreso de la República se han presentado diversas iniciativas legislativas. En el Senado de la República, el 22 de julio de 2020 fue radicado el **Proyecto de Ley número 126 de 2020**, “*por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013, el sistema de depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia, y se dictan otras disposiciones para fortalecer el marco jurídico que permita a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal*”. Este proyecto fue una iniciativa de los Congresistas Iván Cepeda Castro, Antonio Erésmid Sanguino Páez, Alexander López Maya, Wilson Neber Arias Castillo, Gustavo Bolívar Moreno, Alberto Castilla Salazar, Aída Yolanda Avella Esquivel, Feliciano Valencia Medina, Jorge Eduardo Londoño, David Racero Mayorca, Abel David Jaramillo Urbano, María José Pizarro y León Freddy Muñoz. El proyecto fue archivado.

En la Cámara de Representantes, el 19 de septiembre de 2023 fue radicado el **Proyecto de Ley número 236 de 2023**, cuyo objeto es reformar la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y agregar otras disposiciones para fortalecer los mecanismos de control y supervisión de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, de manera que estas se desarrollen en cumplimiento de la misión constitucional y legal de los organismos que las ejecutan, con especial observancia de la protección a los derechos humanos. Esta iniciativa fue presentada por los y las Congresistas Jael Quiroga Carrillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, María José Pizarro Rodríguez, Alexander López Maya, Clara Eugenia López Obregón, Robert Daza Guevara, Martha Isabel Peralta Epieyú, Alirio Uribe Muñoz, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Carolina Giraldo Botero, David Alejandro Toro Ramírez, Alfredo Mondragón Garzón, José Alberto Tejada Echeverry, Gabriel Becerra Yáñez, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Gloria Elena Arizabaleta Corral, Pedro José Suárez Vacca, María del Mar Pizarro García, María Fernanda Carrascal Rojas, Agmeth José Escaf Tijerino, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Mary Anne Andrea Perdomo, Dorina Hernández Palomino y Luis Alberto Albán Urbano. Este proyecto se encuentra archivado.

Finalmente, el 4 de septiembre de 2024, en el Senado de la República, fue radicado el **Proyecto de Ley número 225 de 2024**, *por la cual se reforma*

la Ley 1621 de 2013 para reforzar la protección a los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, se fortalece el sistema de depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia, y se dictan otras disposiciones. Los autores de esta iniciativa son los Senadores Ariel Ávila Martínez, María José Pizarro Rodríguez, Carlos Alberto Benavides Mora, Gloria Flórez Schneider, Robert Daza Guevara y Jael Quiroga Carrillo. Este proyecto se encuentra actualmente archivado.

Es importante mencionar que el **Proyecto de Ley número 225 de 2024**, recibió dos conceptos, uno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y otro del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo y del Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad. En el cual se valora de manera positiva la incorporación de varias recomendaciones formuladas por organismos internacionales para subsanar las deficiencias de la Ley Estatutaria 1621 de 2013. **Las recomendaciones relacionadas en estos conceptos han sido incorporadas en la presente iniciativa legislativa.**

II. Objeto del Proyecto de Ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto reformar la Ley Estatutaria 1621 de 2013, con las siguientes finalidades:

En primer lugar, determinar conceptualmente los fines que habilitan el ejercicio de la función de inteligencia y contrainteligencia, así como dotar de contenido los conceptos esenciales que la orientan, con el propósito de superar el déficit del principio de legalidad.

Por otra parte, se pretende fortalecer las capacidades de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, especialmente en cuanto a la ampliación, en términos de tecnologías, de los medios y métodos que puedan emplear. Esto, por cuanto, el desarrollo tecnológico en la última década ha sido exponencial, quedando rezagada la ley del año 2013 en relación con los avances y nuevas herramientas (*hardwares* y *softwares*) para la recolección de información y la realización de diversas actividades de inteligencia.

A la par del fortalecimiento de las capacidades de los organismos, se pretende instituir un sistema de control judicial efectivo a las actividades de inteligencia y contrainteligencia como garantía del respeto y protección de los Derechos Humanos. Así, efectivizar el principio de no discriminación que debe regir el ejercicio de la función es un objetivo esencial, pues se propende porque el control judicial impida la recolección de información de manera irregular y la estigmatización, la cual ha afectado, en mayor medida, grupos poblacionales como periodistas, líderes de la oposición y movimientos sociales,

abogados y abogadas, defensores y defensoras de derechos humanos, entre otros.

En este proyecto, además de tener en cuenta las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidas en la sentencia CAJAR vs Colombia, se han incorporado las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Relatoría para la Libertad de Expresión, la Comisión de la Verdad, entre otras.

Para desarrollar esta propuesta, se contó con la participación de diversas organizaciones de derechos humanos, instituciones y organismos internacionales, incluyendo la Fundación Karisma, el Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo”, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Dirección Nacional de Inteligencia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.

III. Contenido del Proyecto de Ley

La presente iniciativa legislativa se divide en los siguientes ejes temáticos:

1. Disposiciones Generales

Contiene aspectos esenciales para orientar el proceso de recolección, análisis y difusión de información con el menor sesgo cognitivo, en procura de evitar la arbitrariedad de las agencias de inteligencia y contrainteligencia estatales.

Se incluyen definiciones claves (inteligencia, contrainteligencia, amenaza, terrorismo, entre otros) y los fines de la función de inteligencia y contrainteligencia conceptualizados de manera clara y concreta. Se establecen prohibiciones generales y se enlistan, de manera detallada y amplia, los principios que deben guiar las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Así, se amplían los principios fundamentales que deben guiar las actividades de inteligencia y contrainteligencia, por lo que se destaca la incorporación de principios acordes al panorama tecnológico actual y los relacionados con la protección de datos en el marco de dichas actividades.

Se prevén al respecto principios como el de no sustitución de la racionalidad humana, que garantiza que el uso de tecnologías cuente con la supervisión humana suficiente y no reemplace el razonamiento humano, sobre todo cuando se trata del uso de tecnologías de procesamiento automático de información. Así mismo, es relevante la inclusión de los principios de rendición de cuentas y de autodeterminación informativa, pilares para la supervisión de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y para el acceso y protección de datos frente a posibles injerencias arbitrarias en la recolección de información, respectivamente.

Además de los principios, se establecen prohibiciones para los organismos que realicen actividades de inteligencia y contrainteligencia de cara al respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos, dentro de las que se encuentra la prohibición de estigmatizar el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales a reunirse y manifestarse pacíficamente, a proteger los derechos humanos, a recopilar datos con fines discriminatorios, a delegar funciones de inteligencia a particulares, a involucrar a menores en actividades de inteligencia, a usar tortura o coacción, a compartir información con receptores no autorizados, a contratar personal con antecedentes de violaciones graves a derechos humanos o vínculos con grupos ilegales, y la prohibición de adquirir tecnología de empresas implicadas en violaciones de Derechos Humanos.

2. Orientaciones estratégicas y fortalecimiento de capacidades para la función de inteligencia y contrainteligencia.

Este eje temático aborda modificaciones a la Ley 1621 de 2013, centradas en la regulación y supervisión de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, así como el fortalecimiento de las capacidades de las agencias.

Como aspecto a destacar, se establecen criterios para la identificación de lo que se considera una amenaza al Estado colombiano. Se exige que las amenazas tengan una base creíble como grado de conocimiento mínimo para desplegar actividades de inteligencia y contrainteligencia; se excluyen aquellas basadas en suposiciones, prejuicios e intuiciones sin evidencia concreta. Además, las amenazas deben estar claramente definidas dentro del marco legal (se enlistan los fenómenos y conductas que pueden constituir amenazas) y tener relevancia en el contexto actual del Estado. Así, se busca asegurar que los eventos pasados, sin impacto presente, no sean considerados como tales.

Se establecen lineamientos para la adecuación de los manuales de inteligencia, conforme a lo ordenado por la Corte IDH. De igual manera, se orienta a que la doctrina de inteligencia alinee sus prácticas con los estándares de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

Este capítulo también fortalece la supervisión de las actividades de inteligencia mediante la exigencia de informes anuales detallados por parte de los inspectores de la Policía y las Fuerzas Militares. Estos informes deben verificar la aplicación de la ley y los derechos humanos, e incluir un estudio del impacto en los derechos humanos y el uso de nuevas tecnologías. Además, se celebrarán audiencias públicas anuales para rendir cuentas, y la Comisión Legal de Seguimiento podrá solicitar informes.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades, se establecen lineamientos para la adquisición y el uso de diversas tecnologías, inclusive las de análisis automatizado de datos, bajo estrictos parámetros de respeto a los Derechos Humanos. También, se prevé una regulación específica para la interceptación de

comunicaciones y uso de tecnologías intrusivas, actividades a las que se les impone un estricto control judicial, tanto previo como posterior.

3. Control judicial previo y posterior de las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Se incorpora en el proyecto de ley el control judicial, exhaustivo y garantista de los Derechos Humanos, para las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Se establecen dos controles constitucionales asignados a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo: el control previo y el control posterior.

Para el primero, se enlistan las actividades que conllevan mayor injerencia en los derechos de las personas como la interceptación de comunicaciones y vigilancia de personas; intrusión en dispositivos electrónicos; búsquedas selectivas en bases de datos y de personas en fuentes abiertas; adquisición de información de empresas privadas que lícitamente la administren, entre otras. Para su realización se exige autorización judicial previa, la cual solo se emitirá por la autoridad judicial cuando se satisfaga la carga argumentativa impuesta en la ley para la agencia de inteligencia solicitante.

Se regula la posibilidad que, bajo situaciones excepcionales y por razones de urgencia, debidamente motivadas, se pueda obtener información sin control previo, pero, en todo caso, sujeta a control judicial posterior.

Precisamente, el control judicial posterior se prevé para obtener la legalización del procedimiento o actividad de inteligencia y contrainteligencia adelantada y sus resultados, siempre que se advierta interferencia a derechos fundamentales. Así, en el evento de no superar el control de constitucionalidad y legalidad posterior, la información recolectada no podrá usarse por la agencia de inteligencia, la cual, por orden judicial, deberá comunicar a las personas afectadas para que puedan ejercer su derecho a la autodeterminación informativa.

Para lo anterior, se adiciona el título VIII-A al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se introducen disposiciones especiales, tales como los procedimientos y criterios específicos para solicitar y llevar a cabo el control judicial de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y el trámite respectivo que se prevé en doble instancia.

4. Recurso efectivo para el ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa.

De conformidad con las órdenes de la Corte IDH, se incorpora un trámite especial, como recurso efectivo, para el ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa. Con ese fin, se establecen parámetros claros para que, personas que consideren que han sido objeto de intromisiones indebidas a sus derechos fundamentales por parte de organismos de inteligencia y contrainteligencia, puedan solicitar el acceso, rectificación, eliminación o protección de la información o documentos donde registren sus datos personales. Todo ello con las

previsiones respecto del principio de reserva de la información, el cual prima siempre y cuando exista debida motivación.

De manera que, se contempla un trámite, tanto en la vía administrativa como en la judicial, para salvaguardar el derecho. El trámite judicial se prevé a través de la acción de tutela, con especiales consideraciones acordes a la naturaleza de la información y actividades de inteligencia y contrainteligencia.

5. Reserva de la información, excepciones y colaboraciones.

El proyecto de reforma legislativa trae nuevas disposiciones relacionadas con el deber de reserva y colaboración en el contexto de las actividades de inteligencia y contrainteligencia. En particular, se establece la excepción de reserva cuando la información revela graves violaciones a los Derechos Humanos o crímenes internacionales.

Se modifica el artículo sobre la inoponibilidad de la reserva, aclarando que el carácter reservado de los documentos de inteligencia no se aplicará a las autoridades judiciales, legislativas, disciplinarias y fiscales que los requieran en el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Se establece que los documentos y datos de los organismos de inteligencia estarán protegidos por un período de hasta quince años, sin posibilidad de prórroga, aunque, excepcionalmente, el Presidente podrá extender el período por otros quince años bajo condiciones específicas y con la aprobación de la Comisión Legal. A su vez, se refuerza el deber de reserva para los miembros de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.

Se precisa la colaboración entre entidades públicas y privadas con los organismos de inteligencia, permitiendo la cooperación bajo convenios interinstitucionales para compartir información, manteniendo la reserva legal. También, se establecen lineamientos y procedimientos para regular la colaboración de los operadores de servicios de telecomunicaciones, excluyendo el acceso directo a las infraestructuras de estos por parte de los organismos de inteligencia, y se consagra la colaboración con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, para facilitar información relacionada con el conflicto armado.

IV. Trámite del Proyecto de Ley

La presente iniciativa legislativa es un Proyecto de Ley Estatutaria considerando que su articulado modifica principalmente la Ley 1621 de 2013, ley que fue tramitada como ley estatutaria por referirse a derechos fundamentales. Lo anterior Implica que esta iniciativa debe cursar por las Comisiones Primeras Constitucionales de conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1991, por ser de su resorte el encargo de conocer en primer debate los proyectos de ley de las que habla los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

V. Justificación del Proyecto de Ley

De acuerdo con los antecedentes expuestos, se requiere que el marco legal que rige el ejercicio de la función de inteligencia y contrainteligencia del Estado, armonice con los estándares internacionales de Derechos Humanos.

Dada la innegable trascendencia e impacto que generan los insumos o productos que surgen del ejercicio de la función de inteligencia y contrainteligencia en la toma de decisiones por parte de las autoridades del orden nacional, la Corte Constitucional ha referido al respecto:

La función de inteligencia y contrainteligencia está definida bajo los siguientes parámetros: i) se desarrolla por organismos especializados del orden nacional; ii) utilizando medios humanos o técnicos; iii) para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información; y iv) con los objetivos de proteger los derechos humanos; prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional; y cumplir los demás fines enunciados en la ley, resultando claro para la Corte que los servicios de inteligencia y contrainteligencia tienen fundamento constitucional, en la medida en que cumplen un papel trascendental en la protección de los Estados y sus poblaciones contra las amenazas que se ciernen sobre la seguridad nacional. Si bien la inteligencia y contrainteligencia tienen puntos de encuentro se distinguen generalmente en que mientras la primera busca la recolección, evaluación y análisis de la información con el objeto de producir conocimiento para la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa nacional entre otros fines, la segunda persigue detectar y neutralizar las acciones de inteligencia desarrolladas al interior o por otros Estados, organizaciones, personas o por sus agentes locales¹. A continuación, se exponen las recomendaciones, órdenes judiciales y criterios a tener en cuenta para la adaptación de la ley de inteligencia y contrainteligencia a los estándares internacionales de Derechos Humanos.

1. Recomendaciones de la Comisión de la Verdad para evitar que las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado incurran en violaciones de derechos humanos.

Relata el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición² que las actividades de inteligencia del Estado desde los tiempos del Frente Nacional en Colombia, han sido principalmente orientadas a la disputa contrainsurgente, disputa que incurrió en considerar como miembros de las guerrillas a las organizaciones y movimientos sociales, incluidas aquellas organizaciones que defienden los derechos humanos.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio

² Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición – “Informe Final, Hay futuro si hay verdad” Hallazgos y recomendaciones, ISBN Obra completa 978-958-53874-3-0 (impreso) - 978-628-7590-18-2 (digital) Bogotá, Colombia, agosto de 2022 págs. 409 y ss.

En concordancia con el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición³, la Comisión de la Verdad libró una serie de recomendaciones al Estado Colombiano a propósito de las actividades de inteligencia, pues se identificaron diversos hechos constitutivos de injerencias indebidas en los derechos de las personas, así como la estigmatización de grupos poblacionales por parte de los organismos encargados del ejercicio de esa función. En este punto, se destacan las recomendaciones que la Comisión entregó al Congreso de la República así:

Recomendación 39 (corto plazo)

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, adoptar una nueva visión de seguridad para la construcción de paz, enmarcada en el enfoque de seguridad humana, que se centre en la protección de la vida de las personas y las comunidades sobre la base del respeto del principio de pluralismo democrático y del principio de la dignidad humana. Esta nueva visión debe concebir la seguridad como un bien público que debe ser garantizado exclusivamente por el Estado a todas las personas sin discriminación; tener en cuenta y atender las realidades territoriales y de las poblaciones con enfoque étnico, etario, de género y de derechos de las mujeres 1254; reconocer a las autoridades étnicas y sus instituciones; y superar el paradigma de la guerra y el enemigo, y el modelo de la guerra contra las drogas.

Realizar un proceso de diagnóstico que cuente con la participación de organismos de control y de expertos independientes sobre los límites y controles a las entidades que administran gastos reservados para proponer las reformas y ajustes normativos e institucionales necesarios. Esto con el fin de 1) prevenir la corrupción en las entidades del Estado que ejecutan gastos reservados y su contribución a la comisión de violaciones de los derechos humanos e infracciones DIH, y 2) garantizar controles efectivos que incluyan la fiscalización por parte de la Contraloría de la República.

Garantizar la oportunidad y efectividad del control político del Congreso sobre las instituciones responsables de la seguridad y defensa a través de, entre otros, audiencias periódicas de seguimiento y control, y el mejoramiento de las capacidades técnicas y logísticas de las comisiones constitucionales y legales encargadas del tema de seguridad y de derechos humanos, así como de la comisión legal de seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Realizar los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios para que la actividad de inteligencia, particularmente de las actividades

más intrusivas en el derecho a la intimidad, tales como los perfilamientos y el monitoreo al espectro electromagnético, cuente con controles civiles e independientes del Gobierno y las Fuerzas Armadas.

Recomendación 41 (corto plazo)

Al Presidente de la República, al Ministerio de Defensa, a la Fuerza Pública y Organismos de Seguridad e Inteligencia, al Congreso de la República y a la Rama Judicial, garantizar de manera inmediata el acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia que haya cumplido el término legal de reserva a partir de la fecha de recolección, y hacer un proceso gradual de levantamiento de la reserva de archivos de seguridad, inteligencia y contrainteligencia en garantía del derecho a la información. Adicionalmente, se recomienda:

- *Establecer condiciones para la aplicación de la reserva a los archivos por ser de inteligencia o por razones de seguridad nacional de manera que la negativa deba ser evaluada caso a caso, de manera motivada y por causales precisas de acuerdo con los estándares internacionales en materia de acceso a información en casos de violaciones de derechos humanos.*

- *Implementar o activar un mecanismo de control judicial de las decisiones de negativa a entregar información debido a reserva por razones de inteligencia o seguridad nacional.*

- *A la Procuraduría General de la Nación, adoptar medidas para evitar el uso abusivo de la reserva de la información por parte de las entidades estatales, en general, y de los organismos de inteligencia y de seguridad del Estado, en particular.*

- *Se recomienda al presidente de Colombia solicitar al Presidente de Estados Unidos la desclasificación acelerada de documentos de agencias del gobierno de Estados Unidos relacionados con el conflicto armado colombiano, para profundizar en el esclarecimiento de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH poco documentadas. Como antecedente, la Comisión entre su legado dejará pública la solicitud de desclasificación que realizó autónomamente durante su mandato y que puede ser la base de la solicitud del gobierno colombiano al gobierno estadounidense.*

Recomendación 42 (corto plazo)

Al Congreso de la República, derogar la disposición de la ley de Inteligencia y Contrainteligencia que establece un término de reserva de treinta años, y mantener vigente como único plazo máximo de reserva el de quince años, no prorrogable, establecido en la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Mientras tanto, a la Rama Judicial, interpretar que el término máximo de reserva es el de la Ley de Transparencia, de 15 años, por ser posterior y pro personae⁴.

³ Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición – “Informe Final, Hay futuro si hay verdad” Hallazgos y recomendaciones, ISBN Obra completa 978-958-53874-3-0 (impreso) - 978-628-7590-18-2 (digital) Bogotá, Colombia, agosto de 2022 pág. 409 y ss.

⁴ *Ibidem* pág. 698.

Recomendación 43 (corto plazo)

Al Congreso de la República, al Presidente de la República, a la fuerza pública y Organismos de Seguridad e Inteligencia, derogar el Decreto número 2149 de 2017¹²⁶² y realizar los ajustes normativos e institucionales al sistema de depuración de archivos de inteligencia y contrainteligencia necesarios para la adopción de las recomendaciones del informe de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, entregado en 2016. Lo anterior implica:

- *Suspender de manera inmediata el proceso de depuración actual que se lleva a cabo por disposición del Decreto número 2149 de 2017 y a instancias del Sistema Nacional de Depuración (SND).*
- *Crear una instancia de depuración de carácter civil, autónomo, e independiente y mantener espacios de participación de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de víctimas.*
- *Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la preservación de los archivos de derechos humanos o aquellos que tengan valor histórico.*
- *Con la suspensión de la depuración, disponer el inicio de una evaluación del proceso de depuración realizado hasta la fecha. Encargar esta evaluación, ya sea a un ente evaluador, de carácter civil, independiente, que incluya la participación de organizaciones de derechos humanos, o la instancia de depuración prevista en el informe de la Comisión Asesora para la Depuración. En desarrollo de esta, mantener espacios de participación de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de víctimas.*

2. Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos caso miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia

El 18 de octubre de 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia en la que halló a la República de Colombia responsable a nivel internacional por las violaciones de derechos humanos que afectaron a varios integrantes de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. En su fallo, la Corte determinó que, desde la década de 1990 hasta, al menos, 2005, diversas agencias gubernamentales llevaron a cabo actividades de inteligencia de manera arbitraria en contra de dicha organización. Estas prácticas continuaron incluso después de la entrada en vigor de la Ley 1621 de 2013, que reguló las funciones de los organismos de inteligencia y contrainteligencia.

En su decisión, la Corte Interamericana ordenó al Estado colombiano adoptar una serie de medidas para asegurar una reparación integral. Entre estas medidas se encuentran la revisión y adecuación de la Ley 1621 de 2013 y el Decreto número 2149 de 2017, así como la promulgación de nuevas normativas que establezcan mecanismos y procedimientos para proteger el derecho a la autodeterminación informativa. También se exige la actualización de los manuales de inteligencia, entre otras acciones.

Dentro de las medidas de adecuación normativa de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, para asegurar su compatibilidad con los estándares convencionales, la Corte considera que se deberán incluir, entre otros, los siguientes elementos:

“a) la identificación de los distintos tipos de medidas y acciones de obtención y recopilación de información autorizadas en materia de inteligencia; los objetivos perseguidos con tales medidas; las clases de personas y actividades respecto de las cuales se permite obtener y recopilar información, en función, claro está, de la identificación de amenazas para la realización de los fines legítimos identificados; el grado de sospecha que puede justificar la obtención y recopilación de información; los plazos dentro de los cuales se permite el empleo de las citadas medidas y estrategias, y los métodos útiles para actualizar, supervisar y examinar las medidas y acciones empleadas para obtener y recopilar información;

b) la necesidad de control judicial previo para adelantar técnicas o acciones de vigilancia en relación con personas determinadas para el acceso a bases de datos y sistemas de información no públicos que almacenen o procesen datos personales, y para llevar a cabo medidas invasivas de recopilación de información;

c) la formalización, por medio de procesos numerados, de las actividades de inteligencia con el debido registro de todas sus etapas, incluido el historial de registros de acceso a los sistemas electrónicos;

d) en el caso del procesamiento de datos personales, el mantenimiento de un registro que identifique a los responsables de dicho procesamiento; los propósitos para el procesamiento de la información recopilada, indicando el origen y categoría de los datos; la base jurídica de las operaciones realizadas; los plazos de conservación, y las técnicas utilizadas para su tratamiento; asimismo, registros cronológicos de acceso, alteración, consulta, eliminación o divulgación de datos personales, y de las personas que hayan accedido a estos;

e) la previsión de que la obtención de información en poder de entidades públicas y privadas y la eventual suscripción de convenios interinstitucionales para tales efectos debe estar determinada por la consecución de un fin legítimo definido legalmente, la definición de las personas responsables y el establecimiento de periodos de validez;

f) la adaptación de la regulación sobre las “actividades de monitoreo del espectro electromagnético”, en el sentido de prever una definición de las actividades permitidas, el tipo de información que se puede obtener y el control judicial previo necesario para el monitoreo y técnicas de vigilancia de las comunicaciones, selectivas o de gran escala, incluida la vigilancia del espectro electromagnético—con la eventual salvedad referida en el párr. 677—;

g) respecto de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, debería preverse que los informes que las autoridades obligadas rindan a dicho órgano incluyan los elementos indispensables para llevar a cabo las tareas de fiscalización, y que, en caso de advertir anomalías o irregularidades, la Comisión informe a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, según corresponda;

h) en cuanto a la Junta de Inteligencia Conjunta, la regulación debería establecer las condiciones y los fines que habilitan el intercambio de información y las salvaguardas aplicables para garantizar la seguridad de la información;

i) la delimitación de la aplicación de la “reserva legal” a los “documentos, información y elementos técnicos” en poder de los organismos de inteligencia, en el sentido de especificar las categorías de información que pueden someterse a la reserva y prever la observancia de las exigencias del principio de proporcionalidad en cada caso concreto;

j) respecto del período de la “reserva legal”, resultaría necesario privilegiar el plazo máximo de reserva de 15 años, improrrogables, conforme a lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014; el Tribunal considera que, en tanto se realice la adecuación normativa, deberá interpretarse la normativa en el sentido de hacer prevalecer el citado plazo de 15 años, y

k) la regulación de que sea una institución independiente de supervisión la que verifique lo relativo a la gestión y conservación de la información y los datos de carácter personal en poder de los organismos de inteligencia.”⁵

De este modo, el presente proyecto de ley busca realizar las adecuaciones normativas necesarias, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto incluye aspectos tan importantes como el control previo para la función de inteligencia, la adecuación a los términos de la reserva legal, la adaptación normativa y los controles respecto a las interceptaciones de comunicación, así como el control y la vigilancia, entre otros temas.

3. Estándares nacionales e internacionales de derechos humanos para el desarrollo de actividades de inteligencia

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo once el derecho a la protección de la honra y la dignidad, el cual incluye “[n]adie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación (...) Toda persona tiene derecho a la protección de la

ley contra esas injerencias o esos ataques”⁶. Lo anterior significa que las funciones de las agencias encargadas de las actividades de inteligencia, aun cuando estén relacionadas con la preservación del orden constitucional y la seguridad nacional, deben buscar la garantía y prevalencia de los derechos humanos, lo cual incluye el respeto a la actividad de las personas defensoras de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Precisamente, en Colombia, el artículo 2° de la Ley 1621 de 2013⁷ incluye la protección de los derechos humanos dentro de la definición de la función de inteligencia y contrainteligencia de la siguiente manera: “Es aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional”.

Con el objetivo de evitar que las funciones de inteligencia y contrainteligencia se desborden y desconozcan los límites impuestos a dicha tarea, existe un consenso cada vez más creciente sobre la necesidad de realizar una supervisión por parte de las instancias democráticas y civiles de los servicios que prestan esta labor. Según el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, “Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) y la Unión Interparlamentaria, han reconocido en forma explícita que los servicios de inteligencia deben someterse a un proceso democrático de rendición de cuentas”⁸.

El desborde de las funciones de inteligencia en un Estado democrático tiene un grave impacto en la vigencia del ordenamiento democrático y constitucional, toda vez que genera una vulneración de múltiples derechos humanos que afectan el plano individual (derechos como la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad o la libre expresión pueden verse afectados), por lo que precisas dichos controles es una necesidad imperiosa. Precisamente, la Corte Constitucional ha señalado que “los servicios de inteligencia han de operar con arreglo a las leyes, las cuales a su vez deben armonizar con la Constitución y las obligaciones internacionales

⁶ Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 11.

⁷ Ley Estatutaria 1621, del 17 de abril de 2013, “por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”.

⁸ Born, H., & Leigh, I. (2008). Hacia un control democrático de las actividades de inteligencia: estándares legales y métodos de supervisión. Oslo (Noruega): CCAF - EOS. Pág. 13

⁵ Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506. párrs. 671 a 694, y nota a pie de página 868

en materia de protección de los derechos humanos, de ahí la importancia de que estos servicios estén precedidos de controles y mecanismos de supervisión estrictos, independientes, adecuados y eficaces, en orden a la garantía efectiva de los derechos fundamentales”⁹. (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Estos mecanismos de inspección, vigilancia y control de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, sin duda alguna, también obedecen a la posibilidad y ética que tengan los propios miembros de los organismos de inteligencia de denunciar hechos delictivos de los que tengan conocimiento. Al respecto, se ha considerado como una buena práctica a nivel internacional que los servicios de inteligencia y en general los servidores públicos con funciones en esta labor, puedan denunciar los hechos ilícitos. La práctica 18 recogida en las “buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión”, señala que: “Los miembros de los servicios de inteligencia que, actuando de buena fe, denuncien un hecho ilícito, están protegidos legalmente de cualquier forma de represalia. Esta protección se hace extensiva a las revelaciones a los medios de comunicación o al público en general, si se hicieran como último recurso y se referían a cuestiones de gran interés público”¹⁰.

Varios procedimientos especiales de Naciones Unidas han proferido una serie de principios y prácticas que, de ser respetados, harían compatibles las actividades de inteligencia en acciones como la lucha contra el terrorismo con los derechos humanos. En primer lugar, el Relator Especial para la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo propuso el cumplimiento de 35 buenas prácticas cuya finalidad es promover los derechos humanos y el respeto por el Estado de derecho en la labor de los servicios de inteligencia, y las cuales se pueden agrupar en “cuatro ámbitos de aplicación, a saber, base jurídica (prácticas 1 a 5), supervisión y rendición de cuentas -prácticas 6 a 10 y 14 a 18-, observancia de los derechos humanos sustantivos -prácticas 11 a 13 y 19 y 20- y cuestiones relacionadas con las funciones específicas de los organismos de inteligencia -prácticas 21 a 35-”¹¹.

Y, en segundo lugar, el Grupo de Trabajo sobre promoción y protección de los derechos humanos y

el Estado de Derecho en la lucha contra el terrorismo, perteneciente al Equipo Especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo (CTITF), (por sus siglas en inglés) ha identificado una serie de principios rectores y directrices que deben respetar las políticas relativas a esta lucha. En materia de actividades de inteligencia, se destacan:

- (i) Principio de legalidad,
 - (ii) El principio de propósito legítimo,
 - (iii) El principio de necesidad y proporcionalidad
- Y
- (iv) El principio de igualdad y no discriminación¹².

Para la Corte Constitucional, las actividades de inteligencia son respetuosas de la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) cuando cumplen los siguientes requisitos: “1. Se defina con claridad quién la autoriza u ordena, cuáles son las razones o motivos legales para llevarla a cabo y cuáles son los métodos permitidos para su ejecución; 2. Corresponda a las estrictamente indispensables para el cometido de la función; 3. Guarde simetría con los fines constitucionales empleando los medios menos invasivos; 4. No desconozca el contenido esencial de los derechos fundamentales; 5. Se deje un registro de las actuaciones cumplidas o desarrolladas; 6. Se observe un procedimiento legalmente prescrito; 7. Sujetarse a controles y supervisiones; 8. Establecer mecanismos que garanticen las reclamaciones de las personas; y 9. De implicar interceptación o registro de comunicaciones debe contar indiscutiblemente con la autorización judicial”¹³.

Para una mayor comprensión de los diferentes principios establecidos por los procedimientos especiales del sistema de Naciones Unidas, así como los requisitos planteados por la Corte Constitucional, a continuación, estos se agruparán en tres estándares, lo cual permitirá explicar cada uno con mayor detalle. En razón de lo anterior, las actividades de inteligencia y contrainteligencia, deben fundamentarse en los siguientes principios:

a. Principios de Igualdad, imparcialidad y no discriminación

De acuerdo con la práctica número 11 propuesta por el Relator Especial establece que “los servicios de inteligencia no discriminan a personas o grupos por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social o cualquier otra condición social”¹⁴. Dada la intensidad del impacto que puede

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.

¹⁰ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. (2010). *Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*. A/HRC/14/46. Naciones Unidas. Asamblea General. Pág. 17

¹¹ *Ibidem* pág. 2

¹² Counter-Terrorism Implementation Task Force. Working Group on protecting human rights while countering terrorism. (2014). Basic human rights reference guide. Security infrastructure. New York (EE.UU.) CTITF Publication Series. Pág. 7.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Pág. 13.

tener una actividad de inteligencia en el goce efectivo de los derechos humanos, es exigible a los servicios de inteligencia que cumplan sus fines con arreglo al DIDH y al DIH, lo cual impone como prohibición su utilización o direccionamiento para promover o perseguir los intereses de un grupo étnico, religioso o político.

En este punto de la discusión debemos detenernos en los usos de nuevas tecnologías e inteligencias artificiales. La OCDE ya ha fijado algunos parámetros para el desarrollo de inteligencias artificiales, a propósito de su uso, este organismo ha librado recomendaciones para los Gobiernos en América Latina y el Caribe que invitan a Desarrollar un enfoque responsable, fiable y centrado en el ser humano, que comprenda la ética de datos, garantice la imparcialidad y la atenuación del sesgo, contemple la transparencia y la explicabilidad de los algoritmos, impulse la seguridad y la protección, instituya mecanismos de rendición de cuentas, y aplique un enfoque inclusivo y orientado al usuario. De esta forma, el uso de nuevas tecnologías e inteligencias artificiales por parte del Estado, incluyendo aquellas asociadas a las labores de inteligencia y contrainteligencia deben evitar la discriminación y clasificación de las personas, especialmente por sus rasgos fenotípicos.

El respeto por el principio de no discriminación es absoluto y obligatorio, aun en las acciones de inteligencia relacionadas con la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial planteó como contrario al principio de igualdad y no discriminación la elaboración de perfiles de blancos en razón de género, raza, origen nacional, étnico o religioso¹⁵. En este mismo sentido, el CTITF ha establecido que todas las medidas antiterroristas, incluidas aquellas que realicen los servicios de inteligencia, *“deben respetar los principios de igualdad y no discriminación. Cualquier diferencia de trato, incluso mediante las prácticas de elaboración de perfiles, debe estar respaldada por motivos objetivos y razonables, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos”*¹⁶.

La práctica número 12 del Relator Especial establece que los servicios de inteligencia tienen prohibido “dedicarse a cualquier actividad política o tomar medidas destinadas a promover o proteger los intereses de cualquier grupo político, religioso, lingüístico, étnico, social o económico”. Así mismo, la práctica número 13 señala que “los servicios de inteligencia tienen prohibido ejercer sus facultades en relación con una actividad política legítima u otra manifestación legal de los derechos a la libertad de asociación, reunión pacífica y expresión”¹⁷. Lo anterior significa que, tratándose de actividades relacionadas con el disfrute de derechos políticos y

libertad de expresión, es necesario que los servicios de inteligencia mantengan la imparcialidad en sus actuaciones.

El principio de imparcialidad le impone a los Estados la obligación de reducir la posibilidad que los servicios de inteligencia elijan como blanco de sus operaciones a personas o grupos que ejerzan sus derechos políticos, lo que incluye partidos políticos, sindicatos u organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos. Para garantizar este principio, diversos Estados han incluido dentro de sus legislaciones sobre servicios de inteligencia cláusulas en este sentido; en Bosnia, la ley de inteligencia establece que “los empleados no estarán afiliados ni responderán a ningún partido político, ni desempeñarán tareas remuneradas u otra actividad pública o profesional incompatible con su trabajo dentro del organismo”, y que “el organismo será apolítico y no actuará para promover, proteger o socavar los intereses de ningún partido político, organización política lícita o electorado”; por su parte, en la legislación británica se plantea que “que el Servicio no actúe para favorecer los intereses de ningún partido político”¹⁸. Precisamente, la Corte IDH condenó al Estado de Brasil, entre otras cuestiones, por interceptar, grabar y divulgar conversaciones telefónicas contra dos líderes agrarios de la Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda (Coana) y de la Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais (Adecon), acción ilegal que afectó sus derechos a la asociación y al buen nombre de las víctimas y sus organizaciones¹⁹.

b. Principios de proporcionalidad y necesidad

Los estándares de proporcionalidad y necesidad tienen como fundamento la autorización que tienen los Estados para limitar legítimamente el ejercicio de ciertos derechos protegidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), tales como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de circulación; siempre y cuando se cumplan con las siguientes condiciones²⁰:

(i) *“El derecho en cuestión es uno que es susceptible de limitación en virtud del tratado, es decir, no es un derecho absoluto -como el derecho a tener opiniones sin interferencia- o un derecho que refleja una norma de jus cogens -como la prohibición contra tortura-. La medida que restringe el goce de los derechos o libertades se encuentra previamente establecida o autorizada por la normativa interna.*

(ii) *La medida es necesaria para perseguir un propósito legítimo en una sociedad libre y democrática.*

(iii) *La restricción del goce de los derechos o libertades, o su aplicación, es proporcional.*

¹⁵ *Ibidem*. Pág. 16.

¹⁶ Counter-Terrorism Implementation Task Force. Ob. Cit. Pág. 8.

¹⁷ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Pág. 13 – 14.

¹⁸ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 68.

¹⁹ Corte interamericana de Derechos Humanos. Caso Escher y otros vs. Brasil. 6 de julio de 2009 Pag. 54

²⁰ *Ibidem* pág. 11

(iv) *La restricción del disfrute de los derechos o libertades, y su aplicación, no involucra un acto de discriminación*".

Un primer elemento en común que se encuentra en el pronunciamiento de la Corte Constitucional, el Relator Especial y el Grupo de Trabajo antes citado es la obligación que tienen las agencias de inteligencia de enmarcar sus actividades dentro de los requisitos de proporcionalidad y necesidad, según los cuales cualquier medida que limite el goce efectivo de un derecho debe guardar estricta proporción con el objetivo previsto y ser necesaria para su cumplimiento²¹.

En desarrollo de estas condiciones, el Relator Especial ha señalado en su práctica número 20 lo siguiente: *"Todas las medidas adoptadas por los servicios de inteligencia que coarten los derechos humanos y las libertades fundamentales cumplen con los siguientes criterios: (...) c) guardan proporción con el objetivo. Con esta finalidad, los servicios de inteligencia seleccionan las medidas que menos coarten los derechos humanos y procuran muy en especial reducir al mínimo los efectos desfavorables de estas medidas en los derechos de las personas, incluidos los particulares de los que no se sospeche que han cometido ningún hecho ilícito"*²². Según el Relator, esta práctica le exige a los Estados y sus servicios de inteligencia utilizar los medios menos invasivos posibles para lograr determinados objetivos, los cuales deben en todo caso ser legítimos y legalmente admisibles²³.

Por su parte, la práctica número 21 también incorpora el requisito de proporcionalidad y necesidad, al establecer la siguiente consideración: *"La legislación nacional define los tipos de medidas de recopilación que pueden emplear los servicios de inteligencia, los objetivos permisibles de la recopilación de información; las clases de personas y actividades respecto de las cuales puede recopilarse información; el grado de sospecha que justifica la recopilación de información; los plazos dentro de las cuales puede recopilarse la información; y los procedimientos para actualizar, supervisar y examinar las medidas de recopilación de información"*²⁴. A juicio del Relator, que la legislación exija que la recopilación de información por parte de las agencias de inteligencia cese cuando el objetivo propuesto se haya alcanzado, es coherente con el requisito de proporcionalidad, toda vez que busca minimizar la limitación del derecho y permite su restablecimiento²⁵.

En el artículo 5° de la Ley 1621 de 2013 también fue incluido el estándar de proporcionalidad y

necesidad al establecer como principios que la actividad de inteligencia y contrainteligencia *"debe ser necesaria para alcanzar los fines constitucionales deseados; es decir que podrá recurrirse a esta siempre que no existan otras actividades menos lesivas que permitan alcanzar tales fines"*; y *"deberá ser proporcional a los fines buscados y sus beneficios deben exceder las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. En particular, los medios y métodos empleados no deben ser desproporcionados frente a los fines que se busca lograr"*. La Corte Constitucional en el examen de constitucionalidad de esta norma, consideró que es un avance en términos de protección de derechos que el legislador haya establecido que los servidores públicos que realizan las actividades de inteligencia y contrainteligencia realicen un juicio de proporcionalidad y necesidad cuando vayan a tomar una medida que, eventualmente, limite un derecho fundamental. Sin embargo, para garantizar la rigurosidad de este juicio, la Corte estableció que debe cumplir con las siguientes etapas²⁶:

(i) *"Si el fin perseguido por la norma o medida que se analiza es legítimo desde la perspectiva constitucional.*

(ii) *Si la norma o medida es idónea para el logro del fin perseguido. Una vez verificado una finalidad constitucionalmente válida, se debe proceder en esta etapa del test de proporcionalidad a verificar si la medida enjuiciada resulta útil y adecuada para alcanzar la finalidad constitucionalmente legítima que persigue, ello ocurre si contribuye de manera efectiva a la consecución del fin propuesto, es decir, a la satisfacción de los valores, principios y derechos constitucionales.*

(iii) *Si la norma es necesaria, es decir, si no existen medios menos onerosos para lograr el objetivo buscado. Verificado que se persigue una finalidad constitucionalmente legítima y es idóneo para conseguir tal finalidad, es preciso determinar si el mismo propósito puede alcanzarse a través de medidas que sean menos gravosas de los restantes principios, valores y derechos en juego.*

(iv) *Si la norma es estrictamente proporcional, con lo cual se indaga si los beneficios que se derivan de su adopción superan las restricciones que ella conlleva sobre otros derechos y principios constitucionales en una relación de costo – beneficio*".

Por su parte, The United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) establece dentro de sus principios rectores que las limitaciones al ejercicio de los derechos civiles por parte de acciones que involucren estructuras de seguridad (como los servicios de inteligencia) deben ser necesarias y proporcionadas. Esto implica exigirle al Estado que utilice los medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo perseguido, así como una evaluación y análisis de las acciones

²¹ Senado de la República de Colombia, Proyecto de ley 126-2020.

²² Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Ob. Cit. Pág. 20.

²³ *Ibidem* Pág. 21

²⁴ *Ibidem* Pág. 22

²⁵ *Ibidem* Pág. 24

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. M. P. Jorge Iván Palacio.

en cada uno de los casos, incluida su duración, ubicación y alcance de la aplicación. Adicionalmente, el requisito de necesidad conlleva analizar si las limitaciones impuestas son adecuadas para evitar un peligro real e inminente, es decir, la valoración no puede ser solamente hipotética²⁷. Tampoco basta con que la medida sea razonable o posiblemente aconsejable, sino debe determinarse con claridad que no existe otra que permita el cumplimiento del objetivo propuesto; de lo contrario, la limitación en el ejercicio del derecho no es justificable^{28,29}.

Por último, destacamos que el Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad recomendó el establecimiento de la prueba de “necesidad y proporcionalidad” como la medida que los organismos de inteligencia y de seguridad deben aplicar a toda decisión que afecte a la privacidad y con respecto a la cual las acciones de esos organismos se medirán y rendirán cuentas por las autoridades de supervisión independientes y los tribunales de la jurisdicción competente³⁰.

En conclusión de este apartado, los principios de proporcionalidad y necesidad son elementos en común que se encuentran en el pronunciamiento de la Corte Constitucional, el Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y el Grupo de Trabajo sobre promoción y protección de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo, siendo obligación de las agencias de inteligencia la de enmarcar sus actividades dentro de dichos requisitos de proporcionalidad y necesidad, pues como se dijo, cualquier medida que limite el goce efectivo de un derecho debe guardar estricta proporción con el objetivo previsto y ser necesaria para su cumplimiento.

c. Principios de supervisión, inspección, vigilancia y control

Otro de los estándares reiterativo en los pronunciamientos de los diferentes organismos en materia de actividades de inteligencia es la supervisión, inspección, vigilancia y control³¹ por parte de autoridades civiles, administrativas y legislativas. El control de los “órganos y actividades de inteligencia debe ser aceptado y asumido como una consecuencia necesaria del carácter republicano y democrático del Estado”³². La práctica número 6

planteada por el Relator Especial ya citado establece que los servicios que cumplan esta tarea deberán ser supervisados por un “conjunto de instituciones (...) internas, ejecutivas, parlamentarias, judiciales y especializadas, cuyos mandatos y facultades se basan en leyes a las que el público tiene acceso”³³. Incluir dentro de la supervisión y control organismos externos a las agencias de inteligencia de origen estatal y no estatal (como lo pueden ser autoridades legislativas o civiles) permite constatar que “cumplan las leyes vigentes, así como las normas de derechos humanos (...) Un sistema eficaz de supervisión es especialmente importante para los servicios de inteligencia, porque gran parte de la labor de esos servicios es secreta y, por consiguiente, no se presta fácilmente a la verificación pública”³⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH– también ha abordado la necesidad de supervisión, inspección, vigilancia y control de los servicios de inteligencia, al señalar que las actividades de las fuerzas militares y de la policía, así como las demás agencias de seguridad, deben estar sujetas a las normas constitucionales y a los tratados internacionales en materia de DIDH y DIH. Para este tribunal internacional, los organismos que realicen acciones de inteligencia deben: “ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de las personas, y b) estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales”³⁵.

Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha recomendado a los Estados “asegurar que cualquier actividad de inteligencia realizada, especialmente cuando una persona defensora de derechos humanos esté involucrada o sujeta a la operación, tenga las debidas autorizaciones previas, con límites claros y preestablecidos en la ley, y que sea realizada bajo la supervisión de otras autoridades quienes periódicamente emiten informes sobre sus actividades y resultados, incluyendo una rendición de cuentas”³⁶, (resaltado propio).

El ejercicio de supervisión, inspección, vigilancia y control de las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado debe abarcar todas las etapas del ciclo, tales como la recolección, el

²⁷ Counter-Terrorism Implementation Task Force. Working Group on protecting human rights while countering terrorism. (2014). *Basic human rights reference guide. Security infrastructure*. New York (EE.UU.): CTITF Publication Series. Pág. 5 – 6.

²⁸ *Ibidem* Pág. 7

²⁹ Senado de la República de Colombia, Proyecto de ley 126-2020.

³⁰ Relator Especial sobre el derecho a la privacidad (2019), A/HRC/40/63. Párr. 47

³¹ Senado de la República de Colombia, Proyecto de ley 126 de 2020

³² José Manuel UGARTE, “El Control Público de la Actividad de Inteligencia: generalidades y caracterizaciones en América Latina”, en *El Control de la Actividad Estatal II* (Enrique M. Alonso Regueira Eds.), Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires eds. p. 730.

³³ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Ob. Cit. Pág. 8

³⁴ *Ibidem* Pág. 9 y 10.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Noviembre 25, 2003. Pág. 158.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. Washington D.C., 2015. Pág. 158.

almacenamiento, la selección y el análisis de datos. El Instituto por el derecho a la información de la Universidad de Ámsterdam (IViR, por su sigla en holandés) ha establecido en su estándar número 2 que, *“dado que todas las etapas constituyen una injerencia en el derecho a la intimidad (...), en la práctica solo la recopilación y selección de las medidas de vigilancia deben estar sujetas a una supervisión independiente previa, sino también en análisis en sí”*³⁷. Un indicador para medir que tan democrática es una sociedad, es aquella donde se presentan mayores controles sobre las actividades que encarnan un riesgo para los derechos humanos. De esta manera, a la eficacia, que ha sido el baremo tradicional para medir los servicios inteligencia, se suma su legitimidad³⁸, que establece sus límites de actuación y los controles que tenga en aras de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales. La eficacia contribuye a la seguridad institucional, mientras la legitimidad ajusta las actividades de inteligencia a los usos expresamente contemplados por la legislación. Esto no implica renunciar al carácter secreto del servicio de inteligencia, sino afirmar que su funcionalidad debe ajustarse a los estándares democráticos de funcionamiento³⁹.

El estándar de supervisión, inspección vigilancia y control también impone el deber de garantizar la adecuada asignación de recursos políticos, económicos, técnicos, físicos, logísticos para el cumplimiento de esta labor. En este sentido, las instituciones a las que se les asigne estas funciones de deben disponer de las *“facultades, recursos y conocimientos técnicos suficientes para iniciar y llevar a cabo sus propias investigaciones, así como un acceso completo y sin trabas a la información, los funcionarios y las instalaciones necesarias para cumplir sus mandatos, y (gozar) de la plena cooperación de los servicios de inteligencia y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”*⁴⁰. Por su parte y en la misma cuerda argumentativa, el estándar número 7 IViR establece que los órganos de supervisión deben contar con los elementos suficientes para realizar su labor de manera efectiva, lo que incluye *“la atribución de equipos y personal necesarios, recursos en términos de información y la experiencia técnica”*. El acceso a estos recursos debe ser coherente con el nivel de complejidad de los servicios de inteligencia, ya que, *“dado que*

*la sofisticación tecnológica (...), la supervisión se volverá más complicada y es de esperar que se necesite un aumento proporcional de los recursos”*⁴¹.

Todos estos pronunciamientos de los expertos que se han revisado a lo largo de esta argumentación también coinciden en señalar la importancia que las tareas de supervisión, inspección, vigilancia y control se encuentren en cabeza de diferentes instituciones estatales y no estatales. Para el Relator Especial, este ejercicio debe componerse por un sistema de múltiples niveles que incluya, al menos, una institución completamente independiente del poder ejecutivo y de los servicios de inteligencia⁴². Para lograr este sistema de varios niveles, diferentes expertos han propuesto que dicho ejercicio se encuentre en cabeza de los tres poderes del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial-, así como de una institución o experto independiente de la sociedad civil. La justificación es la siguiente:

Rama ejecutiva: en un sistema democrático, si bien las actividades de inteligencia deben regirse por leyes aprobadas por el poder legislativo, por motivos prácticos y debido a ciertas atribuciones presidenciales, el primer poder externo que debe realizar tareas de control y supervisión permanentes y eficaces es el ejecutivo. Dado que muchas de las órdenes de inteligencia tienen como potencial receptor a jefes de carteras ministeriales, los integrantes del ejecutivo deben tener la facultad para valorar si la información recibida cumple con los diferentes estándares legales y de derechos humanos, toda vez que serán ellos quienes deben responder políticamente por su uso⁴³. Esta relación entre supervisión, inspección, vigilancia y control, y responsabilidad política es tenida en cuenta por el Relator Especial en su práctica número 22, al establecer que las órdenes de inteligencia que afecten de manera sensible la vigencia de los derechos humanos deben ser autorizadas y supervisadas por un procedimiento que incluya al propio servicio de inteligencia, a una institución independiente y al poder ejecutivo, quien debe asumir *“responsabilidad política”* en caso que sean contrarias a los derechos humanos⁴⁴.

Control interno: debido a que son los funcionarios de los servicios de inteligencia los que pueden valorar inicialmente si una actividad es ilegal, es necesario que se cuenten con disposiciones legales que permitan denunciar internamente si se están sobrepasando los límites normativos que rigen esta labor, a la vez que se garantice que estas denuncias no generarán represalias por parte de los denunciados o de otros integrantes de los servicios. Varias legislaciones internacionales –

³⁷ Institute for Information Law. (2015). *Ten standars for oversight and transparency of national intelligence services*. Ámsterdam: Institute for Information Law - University of Ámsterdam. Pág. 36.

³⁸ Andrés GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, “Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿hacia una segunda generación de reformas normativas?” en *Agenda Internacional* (no. 27), 2009, p. 130.

³⁹ Senado de la República, proyecto de Ley 126 de 2020

⁴⁰ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. (2010). *Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. A/HRC/14/46*. Naciones Unidas. Asamblea General. Pág. 10.

⁴¹ Institute for Information Law. Ob. Cit. Pág. 39.

⁴² Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Pág. 9

⁴³ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 53.

⁴⁴ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Pág. 23.

como Sudáfrica o Canadá- incorporan como parte del control interno manuales o códigos de conducta que incorporan la perspectiva de derechos humanos y establecen canales para tramitar las denuncias internas⁴⁵. En esta línea, el Relator Especial propone como práctica número 18 la existencia de *“procedimientos internos para que los miembros de los servicios de inteligencia puedan denunciar los hechos ilícitos”*, a la vez que en la práctica número 19 plantea que los servicios de inteligencia deben *“promover una cultura institucional de profesionalidad, basada en el respeto por el estado de derecho y los derechos humanos. En particular, los servicios de inteligencia deben impartir formación a sus miembros respecto de las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, incluida la normativa internacional de los derechos humanos”*⁴⁶.

Poder legislativo: el control parlamentario tiene como base que en una democracia no debe existir ningún área de actividad estatal eximida de su control, ni siquiera el sector de seguridad e inteligencia. Este tipo de supervisión también contribuye a garantizar que los servicios de inteligencia sirvan al Estado y protejan su Carta política, y no a intereses gubernamentales o partidistas. En la medida que los encargados por parte del poder legislativo de realizar este ejercicio pertenezcan a diferentes fuerzas políticas, existe una mayor garantía de legitimidad de las actividades de inteligencia, pues se aumenta la confianza ciudadana en que estas se realizan con sujeción a la normativa aplicable⁴⁷. En todo caso, teniendo presente que las actividades del poder parlamentario son esencialmente públicas, diferentes legislaciones han creado comisiones especiales encargados de asumir esta tarea de supervisión y control, a cuyos integrantes se les otorgan ciertas garantías para realizar su labor de forma independiente⁴⁸. De igual forma, es importante establecer el alcance de este ejercicio; mientras algunos países limitan esta supervisión a cuestiones de política o de presupuesto, una buena práctica sería ampliar su capacidad al examen de las operaciones de inteligencia como tal⁴⁹.

Poder judicial: para el Relator Especial, *“los organismos judiciales son independientes del proceso de inteligencia y por ellos están en mejores condiciones de efectuar una evaluación independiente e imparcial de una solicitud de aplicación de medidas invasivas de recopilación de información”*⁵⁰. En el mismo sentido se ha pronunciado el CTITF, quien ha señalado que

cuando se trate de actividades de vigilancia, interceptación de comunicaciones, escuchas telefónicas y registro de conversaciones, por tratarse de medidas excepcionales que afectan seriamente derechos humanos, estas *“deben ser autorizadas por una autoridad independiente, preferentemente judicial”*⁵¹.

La importancia de este tipo de control también radica en la facultad que tiene el poder judicial para ordenar medidas de reparación por afectaciones a los derechos humanos de ciudadanas/os afectadas/os, aunque esto no invalida que las denuncias puedan ser tramitadas por otros organismos que establezca previamente la legislación interna, tal y como lo reconoce el Relator Especial en su práctica número 10: *“toda persona que crea que sus derechos han sido vulnerados por un servicio de inteligencia puede presentar una denuncia ante un tribunal o una institución de supervisión como el defensor del pueblo, el comisionado de derechos humanos o una institución nacional de derechos humanos”*⁵².

*En este caso, lo importante es que el sistema de denuncia incluya las siguientes garantías: “ser claramente independiente del organismos de seguridad o de inteligencia; (ii) tener las facultades necesarias y el adecuado acceso a la información en poder del organismo de inteligencia o de seguridad para dar solución a la denuncia; y (iii) ser capaz de instrumentar soluciones efectivas en caso de que se dé curso a la denuncia, y también de dar explicaciones satisfactorias sobre los motivos por los cuales una denuncia es desestimada”*⁵³.

Actualmente, uno de los principales mecanismos de control que se tiene de las labores de inteligencia y contrainteligencia son los informes anuales que presentan los Inspectores de la Policía o la Fuerza Militar a la que pertenezcan los organismos de Inteligencia. Estos documentos son el insumo principal del poder legislativo y ejecutivo para adoptar las decisiones que se consideren necesarias en caso de evidenciar irregularidades en el desarrollo de estas actividades.

Para que esta actividad se desarrolle de acuerdo a los estándares internacionales y permite constituirse como un mecanismo idóneo de control, es necesario que los inspectores puedan conocer los métodos y fuentes que se utilizan para el desarrollo de las labores de inteligencia y contrainteligencia, pues ello, permite verificar que el procedimiento utilizado haya sido respetuoso de los derechos humanos, y por su parte, que las fuentes sean confiables y fidedignas. Al respecto, la Corte Constitucional ha

⁴⁵ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 47.

⁴⁶ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Pág. 17 – 18

⁴⁷ *Ibidem*. Pág. 80.

⁴⁸ Senado de la República, proyecto de Ley 126 de 2020

⁴⁹ *Ibidem*. Pág. 80

⁵⁰ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Pág. 22.

⁵¹ Counter-Terrorism Implementation Task Force. Working Group on protecting human rights while countering terrorism. (2014). Basic human rights reference guide. Security infrastructure. New York (EE.UU.): CTITF Publication Series. Pág. 22.

⁵² Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Pág. 10

⁵³ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 108.

creado una regla jurisprudencial que establece que la reserva a los ciudadanos en general no es una barrera para que el poder legislativo y judicial pueda llevar a cabo el control respectivo: *“La reserva puede ser oponible a los ciudadanos, pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada”*⁵⁴.

Al tratarse de actividades de inteligencia y contrainteligencia, si bien alguna información, entre ella las fuentes y métodos deben gozar de reserva, esta no implica que las actividades estén fuera de la órbita de los otros poderes del Estado. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que: *“No se trata, pues de negar que el Gobierno deba seguir siendo depositario de los secretos de Estado, sino de afirmar que, en materia tan trascendente, su actuación debe estar sometida a los controles de los otros poderes del Estado o de un órgano que garantice el respeto al principio de división de los poderes”*⁵⁵.

Los métodos y las fuentes no se pueden convertir en un tema exento de control, pues ello contradice los principios del orden constitucional. Toda actuación del Estado debe estar sujeta a control para verificar que respete los derechos humanos y los principios legales y constitucionales. De igual forma, la recopilación de *“Recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión”*⁵⁶ de las Naciones Unidas, señala que: Las instituciones de supervisión [deben] dispon[er] de las facultades, recursos y conocimientos técnicos suficientes para iniciar y llevar a cabo sus propias investigaciones, así como un acceso completo y sin trabas a la información, los funcionarios y las instalaciones necesarias para cumplir sus mandatos, y gozan de la plena cooperación de los servicios de inteligencia y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el interrogatorio de los testigos, así como para obtener documentación y otros elementos probatorios⁵⁷.

De forma paralela, el control que sobre las actividades de inteligencia y contrainteligencia realiza el poder legislativo, en representación del pueblo colombiano, debe erigirse de tal forma que le permita al conjunto de la ciudadanía conocer

sus labores, particularmente aquellas que devienen del control político. Por ello, se requiere que la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia no solo envíe un informe al presidente de la República que dé cuenta del cumplimiento de los controles y disposiciones señalados en la ley, sino que la ciudadanía en general debe conocer que estas labores se están realizando en apego a la ley y la constitución.

A la luz del principio de máxima publicidad de la información, y de las reglas que se han dado en la jurisprudencia nacional e internacional en la materia del derecho de acceso a la información la reserva legítima de elementos parciales de un documento no implica la reserva total del mismo. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *“[l]a reserva legal solo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional **pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.**”*⁵⁸ (resaltado propio).

En atención a este aspecto, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública señala que *“[e]n aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté exenta de divulgación (...), podrá hacerse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a la excepción. La información no exenta deberá ser entregada al solicitante y hacerse pública.”*⁵⁹

4. Depuración y acceso a archivos y datos de inteligencia y contrainteligencia⁶⁰

Uno de los derechos fundamentales que se ven limitados por las actividades de inteligencia y contrainteligencia es el acceso a la información. La restricción a este derecho debe ser necesaria para lograr un bien público imperativo y, en cualquier caso, se debe optar por limitar el acceso a la menor cantidad de información posible. Si existe una reserva de información, esta debe estar establecida por la ley. Además, cuando se niegue el acceso a la información a un ciudadano, la respuesta del servidor público debe estar fundamentada, ya que es responsabilidad del Estado demostrar la imposibilidad de revelar dicha información. En ningún caso se puede oponer la reserva a las autoridades judiciales cuando estas estén investigando violaciones a los derechos humanos.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-511 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁹ OEA. Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información. CP/CAJP-2840/10 Corr.1. 29 de abril de 2010. Párr. 42. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

⁶⁰ Apartado tomado del proyecto de Ley 126 – 2020 Senado Por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013, el Sistema de Depuración de Datos y Archivos de inteligencia y contrainteligencia y se dictan otras disposiciones para fortalecer el marco jurídico que permita a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal”.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-511 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁵ Corte IDH: Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003.

⁵⁶ Consejo de Derechos Humanos. Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. A/HRC/14/46. 17 de mayo de 2010. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/14/46>

⁵⁷ *Ibidem*. Práctica 7. Párr. 13

Los tratados internacionales sobre Derechos Humanos establecen de manera especial la protección del derecho de acceso a la información pública, considerándolo un derecho fundamental de los individuos. Ejemplos de esto, se encuentran en el Principio 4 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el informe “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se señala que el derecho de acceso a la información pública se basa en dos principios: i) máxima divulgación, que establece que el acceso a esta información debe ser la norma general y su confidencialidad, la excepción; y ii) buena fe, que requiere que las autoridades interpreten la ley de manera que se cumplan los objetivos del derecho de acceso, asegurando su aplicación estricta, proporcionando los medios necesarios de asistencia a los solicitantes de información, promoviendo y contribuyendo a una cultura de transparencia, y actuando con diligencia, profesionalismo y lealtad⁶¹.

De igual forma, señala la Comisión, que las limitaciones frente al acceso de la información deben fundamentarse en motivos y normas muy específicas. Por su parte, el ordenamiento jurídico colombiano consagra el derecho de acceso a la *información pública* en los artículos 74⁶² y 112⁶³ de la Constitución Política. Al respecto, la Corte Constitucional estableció en Sentencia T-524 de 2005 que el acceso a la información es un derecho que tiene el carácter de fundamental, es autónomo y constituye una expresión concreta del derecho de petición ante las autoridades del Estado.

De igual forma, la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se hace control previo de constitucionalidad del Proyecto de ley estatutaria sobre derecho fundamental de petición, señala que “[l]a reserva legal cubre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, pero no todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta”,

⁶¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

⁶² Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.

⁶³ Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica y desarrollar alternativas políticas. Para ello, se les garantizarán los siguientes derechos: acceso a la información y documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; uso de los medios de comunicación social del Estado o de aquellos que utilicen el espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para el Congreso inmediatamente anteriores; y replica en los mismos medios de comunicación.

así como que “[l]a reserva opera en relación con el documento público, pero no respecto de su existencia. El secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público⁶⁴”.

Sin embargo, la información y datos recolectados que están bajo reserva no pueden mantener esta condición de forma indefinida; deben estar calificados de acuerdo con los principios de legalidad y valor. Por ello, la depuración de la información recolectada a la luz de estos principios es esencial para garantizar el derecho fundamental de acceso a la información.

La Ley 1621 de 2013 estableció en su artículo 37 que los niveles de acceso y clasificación de la información recopilada a través de la inteligencia y contrainteligencia serían reglamentados por el Gobierno nacional. Sin embargo, considerando la necesidad de crear mecanismos independientes que aseguren la confiabilidad en el proceso de clasificación y determinación de accesos, esta tarea debe ser asumida por la Instancia de Depuración.

Sobre el acceso a archivos de seguridad en contextos de transición, el Acuerdo Final de Paz establece en el Punto 3.4.12 indica que el Gobierno nacional debe adoptar medidas para “*depurar de los bancos de datos de las centrales de inteligencia y seguridad, los nombres e información*”. Esto implica la necesidad de limpiar los datos y archivos recolectados en acciones de inteligencia militar durante el conflicto armado colombiano, eliminando de los archivos a aquellas personas que fueron incluidas con el objetivo de perseguirlas o estigmatizarlas.

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 asigna a todas las instituciones y órganos del Estado, no solo al Gobierno nacional, una doble obligación. Por un lado, deben cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. Por otro lado, sus actuaciones, los desarrollos normativos del Acuerdo Final que adopten, así como su interpretación y aplicación, deben mantener coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final⁶⁵.

Cabe recordar que, los datos, archivos y documentos de una sociedad en transición “[S]uelen ser una prueba documental definitiva para esclarecer los hechos violatorios de derechos humanos, reconocer a víctimas y a victimarios, y reconstruir la memoria histórica. Con esta

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo.

*evidencia se obtiene verdad judicial y extrajudicial. Con la primera, se aportan a los juicios evidencias de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos. Con la segunda, se pueden esclarecer violaciones de derechos humanos y comprender el contexto histórico, a fin de contribuir a la verdad colectiva y a la memoria histórica con narrativas globales que pueden ser de origen institucionalizado, como museos o centros de memoria, o no institucionalizado, cuando la construyen científicos sociales y periodistas*⁶⁶

Tal utilidad, que debería conferirles una especial protección, ha sido utilizada en otros contextos para su destrucción y eliminación, lo que ha resultado en la pérdida de información crucial para el esclarecimiento de verdades históricas. En Sudáfrica, la Comisión de la Verdad reconoció que entre 1994 y 1997 se destruyó una gran cantidad de archivos para mantener en secreto información sobre el apartheid. En Guatemala, la Comisión de Esclarecimiento Histórico tuvo que elaborar su informe sobre las graves violaciones de derechos humanos sin acceso a archivos militares, ya que estos se mantuvieron ocultos⁶⁷. En Brasil, durante la transición, el Gobierno negó tener archivos sobre la guerrilla de Araguaia, pero posteriormente apareció información en diversas entidades estatales⁶⁸.

El derecho de acceso a la información pública ha sido considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-491 de 2007 como una “herramienta fundamental para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y el derecho a la memoria histórica de la sociedad”⁶⁹. Además, la Corte estableció que la medida de reserva legal sobre cierta información debe estar sujeta a principios de razonabilidad y proporcionalidad, y deben existir controles administrativos y judiciales sobre dicha reserva, ya que afecta un conjunto de derechos fundamentales.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuenta con el Instrumento del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un conflicto, relativo a Archivos, (Doc. ONU HR/PUB/14/4, de 2015), que menciona la utilización de documentos de archivo en procesos de Justicia Transicional. Específicamente, señala que “investigadores y fiscales utilizan todo material documental que guarda relación con el asunto investigado, por ejemplo, documentos de

archivo gubernamentales (especialmente militares, policiales y de los servicios de seguridad, abiertos o encubiertos)”⁷⁰, entre otros.

Conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, el Centro Nacional de Memoria Histórica publicó en 2017 la Política Pública de archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado. Esta política reconoce que “los archivos de seguridad del Estado han sido considerados esenciales para la realización de los derechos de las víctimas a la reparación integral, la verdad y la justicia”⁷¹ y, en ese sentido, los considera archivos de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario de especial interés para la memoria histórica, la justicia transicional y la construcción de paz, es decir, conservan su valor.

Distintas investigaciones han revelado la importancia histórica y judicial de los archivos de inteligencia. Por ejemplo, los fallos que han declarado la responsabilidad de Jorge Noguera⁷² y de otros integrantes de organismos de inteligencia⁷³ evidencian el potencial de los archivos de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados, particularmente del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), para el esclarecimiento de violaciones de los derechos humanos.

Por su parte, el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad establece que para evitar que se haga presión sobre los testigos y los miembros de la comisión de la verdad, esta última podrá disponer en su mandato que ciertas partes pertinentes de su investigación se mantendrán confidenciales. Así mismo, el principio 14 señala que “[e]l derecho a saber implica la necesidad de preservar los archivos. Se deberán adoptar medidas técnicas y sanciones penales para impedir la sustracción, la destrucción, la disimulación o la falsificación de los archivos, entre otras cosas, con el fin de que queden impunes los autores de violaciones de derechos humanos y/o del derecho humanitario”⁷⁴.

⁷⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Rule-Of-Law Tools For Post- Conflict States. HR/PUB/14/4, 2015. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_14_4_Archives_en.pdf

⁷¹ Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), Política Pública de Archivos de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado, CNMH, Bogotá. Pág. 69.

⁷² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Fallo de única instancia 32000. Acta No. 331 de 14 de septiembre de 2011.

⁷³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP15552-2016, con radicación No. 44124 y Acta 342 del 28 de octubre de 2016.

⁷⁴ Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Publicado el 8 de febrero de 2005. E/CN.4/2005/102/Add.1 Disponible en: <https://undocs.org/es/E/CN.4/2005/102/Add.1>

⁶⁶ DeJusticia. Acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del posacuerdo. Documentos 31. Ideas para construir la paz. Bogotá, 2017. Pág. 13. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_926.pdf

⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Guadalupe Álvarez y otros contra Guatemala (“Diario militar”) del 20 de noviembre de 2012.

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, sentencia de 24 de noviembre de 2010.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En el principio 15 se establece que “[s]e deberá facilitar la consulta de los archivos en interés de las víctimas y de sus familiares para hacer valer sus derechos. En caso necesario, también se facilitará a las personas acusadas que lo soliciten para defenderse. Cuando la consulta persiga favorecer la investigación histórica, las formalidades de autorización tendrán por única finalidad salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas. No podrán aplicarse las formalidades de autorización con fines de censura”⁷⁵.

Y el principio 16 señala que “Los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación, así como los investigadores que trabajen bajo su responsabilidad, deberán poder consultar libremente los archivos. Este principio se aplicará en forma tal que respete los requisitos pertinentes para proteger la vida privada, incluidos en particular las seguridades de confidencialidad proporcionadas a las víctimas y a otros testigos como condición previa de su testimonio. No se podrá denegar la consulta de los archivos por razones de seguridad nacional excepto que, en circunstancias excepcionales, la restricción haya sido prescrita por ley; que el Gobierno haya demostrado que la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo y que la denegación sea objeto de examen judicial independiente”⁷⁶.

Por otro lado, la Fundación Ideas para la Paz ha analizado las acciones de países en época de postconflicto como Paraguay, Guatemala, Chile y Sudáfrica, ofreciendo lineamientos claros para la depuración de datos y archivos de inteligencia. Este proceso, según sus conclusiones, depende en gran medida de la voluntad política. A continuación, examinaremos algunos ejemplos de transiciones en la era postconflicto que garantizan los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición:

- Paraguay – Archivos del terror: El hecho generador de esta depuración de archivos fue la Operación Cóndor. Contiene información de comunicaciones de Argentina, Brasil y Chile durante dictaduras militares entre 1970 y 1980. El contenido de los archivos da cuenta de diversos informes sobre intercambio y traslado de presos políticos, espionaje y control de actividades civiles actuaciones bajo el amparo y la coordinación de Estados Unidos. En 1993 la Corte Suprema de Justicia de Paraguay creó el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos.

- Guatemala: El hecho generador fue la *Guerra civil*. Bajo el objetivo de abrir archivos, que contribuyan a establecer la verdad y reconstruir la memoria histórica. En Guatemala desde 1996, se han presentado procesos de desclasificación de archivos de organismos de inteligencia de forma paulatina. Existen varios archivos clasificados como secretos y otros fueron destruidos; entorpeciendo el proceso

de verdad, justicia y reparación. El país llegó a un Acuerdo sobre el fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática, señalando la necesidad de expedir una ley sobre depuración de documentos oficiales. El Acuerdo de Paz de Guatemala, creó una Comisión de Esclarecimiento Histórico, con el fin de establecer las graves violaciones de derechos humanos cometidas desde 1962 hasta la firma del acuerdo final. Varios archivos se encuentran a disposición del público.

- Sudáfrica: El hecho generador fue el *Apartheid*. Este proceso de segregación racial desarrollado por el Partido Nacional ocurrió entre 1949 y 1994. Fue en 1962 que se establecieron los parámetros de manejo y registro de archivos. El caso de Sudáfrica es emblemático frente a la destrucción de archivos de inteligencia durante la transición. En un periodo de 6 a 8 meses, durante 1993, se destruyeron 44 toneladas de archivos en papel y microfilmados, marcando el inicio de las negociaciones entre el Partido Nacional y sus opositores. La Comisión de la Verdad de Sudáfrica reconoció que esta práctica de destrucción de archivos se ejecutó y que tuvo como objetivo obstaculizar su trabajo y ocultar la verdad.

- Chile: A propósito de la Dictadura de Pinochet que ocurrió entre 1973 y 1990). En la desclasificación de archivos se reveló el pacto de silencio en el Ejército, para encubrir graves delitos contra los Derechos Humanos. Incluso, algunos documentos fueron incinerados. En el proceso de depuración se incluyen archivos de la Dirección de Inteligencia Nacional para detener personas “sospechosas de conspirar” contra Pinochet, archivos que incluían a intelectuales y políticos de izquierda, estudiantes o sindicalistas. En 1990 se crea la Comisión Rettig, la cual recoge la información necesaria, para esclarecer la verdad sobre las ejecuciones extrajudiciales y las muertes violentas a manos de agentes del Estado. En 2010 se creó el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, dedicado a conmemorar, entre otros, a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura militar de Augusto Pinochet.

- Argentina: Respecto del Conflicto de las Malvinas. En el proceso de depuración se encontró el diseño de medidas de inteligencia y contrainteligencia implementadas por el Ejército durante la guerra, que tuvieron como objetivo restringir la circulación de información y “blindar” cualquier información que “dañara la institución”. Esta información incluía diarios de guerra, informes de inteligencia, fotografías, cables de cancillería y las denominadas “actas de recepción” que debían completar los soldados cuando volvieron de la guerra. Este material forma parte del archivo, que testimonia y ratifica las graves violaciones a los DD.HH. cometidas por los superiores durante la guerra. Los equipos de Relevamiento y Análisis de los Archivos de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, realizaron investigaciones a raíz de los dos secretos presidenciales de 2012 y 2015,

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ *Ibidem*

los cuales ordenaban la desclasificación de toda la documentación vinculada a Malvinas que se encontraba en los archivos de las Fuerzas Armadas. Se creó el Archivo oral de las memorias de Malvinas, el cual tiene como función recopilar las historias y experiencias de los involucrados antes, durante y después del conflicto bélico de Malvinas de 1982.

- Estados Unidos: Sobre la Ley de divulgación de crímenes de guerra Nazi y la Ley de registros del Gobierno Imperial Japonés. En esta oportunidad desclasificó archivos sobre organizaciones de inteligencia y seguridad comunistas de Europa del Este, posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Incluía información sobre la explotación de científicos alemanes, membresía del partido nazi y archivos de contrainteligencia sobre organizaciones gubernamentales y militares alemanas. Un pequeño número de archivos pertenecen a la Segunda Guerra Mundial en el Pacífico. Algunos archivos se relacionan con el conflicto de Vietnam. 60 años después de la guerra, millones de páginas sobre los crímenes y criminales de guerra seguían clasificadas. Esta información había sido buscada a lo largo de los años por el Congreso, fiscales del gobierno, historiadores y víctimas. En 1998, el Grupo de Trabajo Interagencial de Crímenes de Guerra Nazi y Registros del Gobierno Imperial Japonés (IWG), inició la desclasificación por mandato del Congreso.

Como vemos, la experiencia internacional subraya la importancia del compromiso gubernamental en el proceso de depuración de las bases de datos. Además, se destaca la necesidad de preservar todos los archivos relacionados con derechos humanos que contribuyan a la verdad del conflicto y tengan valor histórico, evitando su destrucción. Los países que han atravesado por procesos de transición han reconocido la importancia de depurar las acciones llevadas a cabo en el marco de actividades de inteligencia y contrainteligencia.

5. Recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y el Relator Especial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo y del Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad

En octubre de 2024, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia emitió concepto técnico sobre el Proyecto de Ley Estatutaria número 225 de 2024, el cual tenía como objeto reformar la Ley 1621 de 2013. En dicho concepto, el Alto Comisionado manifestó que a pesar que la Ley 1621 de 2013 fue un primer avance en la regulación de la función de inteligencia y la contrainteligencia en el país, esta dejó varios vacíos normativos, que según la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV), no detuvieron los reportes de abusos de la inteligencia militar, incluyendo seguimientos, interceptaciones y perfilamientos. Estas denuncias han hecho que tanto organismos de carácter nacional como la CEV, como organismos de carácter internacional como el Comité

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o La Relatora sobre el derecho a la privacidad, hayan emitido recomendaciones para incorporar estándares de derechos humanos en la gestión de inteligencia.

Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso CAJAR Vs. Colombia, realizó un análisis de la Ley 1621 de 2013, condenando a Colombia por no cumplir con los estándares de derechos humanos en el marco de la función de inteligencia y contrainteligencia. Por lo tanto, la Corte ordenó al estado colombiano garantizar la no repetición del uso arbitrario de la inteligencia, incluida la reforma a la Ley 1621 de 2013 y su decreto reglamentario 2147 de 2013.

Con estos antecedentes, el Alto Comisionado indicó que la propuesta de reforma contenida en el Proyecto de Ley Estatutaria 225 de 2024, contribuía al cumplimiento de las obligaciones y resoluciones internacionales en la materia. Además, la Oficina destaca aspectos claves de la iniciativa y sugerencias para recordar esos avances. Dentro de los aspectos a destacar se encuentran:

1. Función de inteligencia y contrainteligencia:

La Oficina del Alto comisionado destaca la profundización en los fines que justifican las funciones de inteligencia y contrainteligencia, el establecimiento de principios rectores, la prohibiciones a actividades vulneratorias de los derechos humanos, la protección a población históricamente en situación de vulnerabilidad, la definición de inteligencia, contrainteligencia y los fines de estas funciones, y conceptos claves, como el de amenazas que activan este tipo de funciones.

2. La adecuación de manuales: El Proyecto de Ley Estatutaria 225 de 2024 ordena la adecuación de manuales de inteligencia para hacer operacional lo propuesta en la iniciativa legislativa y para dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. Sistema de rendición de cuentas: El proyecto de ley establece diversos controles sobre la función de inteligencia, como el control legislativo, control judicial, control constitucional y a la sociedad civil como un órgano consultivo, además, de garantizar el derecho a la autodeterminación informativa. Este Sistema refuerza el principio de rendición de cuentas, fortalece la legitimidad de las actividades de inteligencia y el respeto al Estado de Derecho.

4. Uso de tecnología: La iniciativa legislativa, a diferencia de la Ley 1621 de 2013 (que solo permite el monitoreo del espectro electromagnético y que la Corte, en CAJAR v. Colombia, considerada ambigua y con control insuficiente, permite adquirir distintos tipos de tecnologías de vigilancia. Al mismo tiempo enfatiza que esa apertura debe ir acompañada de salvaguardas enfocadas en la protección de los derechos fundamentales y el uso responsable de las herramientas, recomendando medidas concretas para evitar que dichas tecnologías vulneren los derechos humanos.

5. Depuración de archivos: El proyecto de ley ajusta el Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (SND), cuyo propósito es garantizar la actualización, corrección y eliminación de archivos. Este sistema incluye varias instancias, entre ellas una Unidad Administrativa Especial con autonomía, encargada de la depuración en coordinación con los organismos de inteligencia. La medida responde a recomendaciones de la Comisión de la Verdad y de la Corte Interamericana, que han señalado deficiencias en el manejo de información. La Oficina del Alto Comisionado valora la participación de la Comisión Civil, que podrá exigir informes anuales sobre el SND, y recomienda ajustar también el Decreto 2149 para armonizar con estándares internacionales de derechos humanos.

Finalmente, en el concepto técnico la Oficina del Alto Comisionado establece una serie de recomendaciones para mejorar el proyecto de ley en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos, dentro de estas recomendaciones se encuentran:

1. Ajustar la definición de terrorismo a estándares de la ONU.
2. Diferenciar claramente las competencias de inteligencia civil y militar.
3. Proteger la libertad académica en la formación de funcionarios.
4. Garantizar supervisión humana sobre las tecnologías.
5. Incluir protección explícita a jueces y magistrados.
6. Fortalecer la Comisión Legal de Inteligencia con expertos externos.
7. Ampliar las facultades de la Comisión Civil.

En todo caso, es importante mencionar que estas recomendaciones han sido tenidas en cuenta en la construcción del Proyecto de Ley 233 de 2025.

Por otro lado, el 31 de octubre de 2024 el Relator Especial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo y del Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad remitieron al Gobierno de Colombia un concepto sobre Proyecto de Ley Estatutaria número 225 de 2024, que busca reformar la Ley 1621 de 2013 para fortalecer el marco jurídico de los organismos de inteligencia y contrainteligencia militar en Colombia.

Los relatores señalan que, en comunicaciones anteriores, han expresado su preocupación por el marco legal que rige a los órganos de inteligencia en Colombia. Se han reportado abusos contra categorías de población históricamente vulnerables, en parte debido a la falta de un organismo de rendición de cuentas eficaz.

Indican que, aunque la Ley Estatutaria 1621 de 2013 representó un avance, los organismos internacionales continuaron observando deficiencias

en su contenido, aplicación y supervisión. Además, destacaron la sentencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso CAJAR Vs Colombia, en la cual se indica la ambigüedad de la legislación vigente, que permite un uso indiscriminado de las funciones de inteligencia. La Corte concluyó que el control legislativo es ineficaz y que las personas afectadas no tienen acceso a la información personal recopilada sobre ellas.

En el concepto, los relatores especiales valoran positivamente varios aspectos de la nueva propuesta de reforma, ya que incorpora recomendaciones de organismos internacionales y regionales de derechos humanos. Destacan en particular:

1. Salvaguardias claras: La ley establece una serie de prohibiciones importantes que protegen los derechos humanos. Prohíbe a las agencias de inteligencia asumir funciones de policía judicial y les impide utilizar métodos discriminatorios. Además, prohíbe la captura, copia o almacenamiento masivo de datos y comunicaciones, impidiendo la vigilancia indiscriminada o masiva.

2. Mayor control y supervisión: Esta propuesta establece una variedad de controles, incluyendo controles por órganos civiles, lo que fortalece la rendición de cuentas. Los controles incluyen mecanismos legislativos, judiciales, institucionales y ciudadanos. La Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia tendrá mayores funciones, como la capacidad de elaborar informes públicos y presentar denuncias por abusos.

3. Principios fundamentales: La iniciativa establece los principios fundamentales que guían las actividades de inteligencia, es esencial establecer de manera clara esos principios para garantizar el respeto de los derechos humanos.

4. Participación ciudadana: Se celebra la creación de una Comisión Civil Ciudadana, un órgano consultivo compuesto por el Defensor del Pueblo, académicos y miembros de organizaciones de derechos humanos y de víctimas. Este órgano podrá solicitar información a las agencias de control y emitir conceptos sobre proyectos de reforma, lo que fomenta la transparencia y la confianza pública.

5. Jurisdicción judicial ampliada: Se expande la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que conozca de procesos relacionados con las actividades de inteligencia y contrainteligencia, incluyendo la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las mismas.

A pesar de los puntos positivos, los relatores también presentan recomendaciones para fortalecer la propuesta. Sus principales preocupaciones se centran en:

1. La definición de terrorismo: Los relatores consideran que esta definición se desvía de los estándares internacionales y podría dar lugar a restricciones desproporcionadas de derechos fundamentales como la libertad de expresión, reunión y asociación.

2. Notificación a las personas afectadas:

Aunque se acoge con satisfacción la existencia de recursos administrativos y judiciales, se subraya la falta de una disposición que garantice la notificación “post facto” a las personas que han sido objeto de vigilancia, una vez que la operación ha concluido. Sin esta notificación, las personas pueden no ser conscientes de la violación de sus derechos y, por lo tanto, no pueden acceder de manera efectiva a los mecanismos de reparación.

3. Compartir información: Los relatores destacan la necesidad de salvaguardias rigurosas cuando se comparten datos personales con empresas privadas o gobiernos extranjeros, para garantizar que la información no sea utilizada de manera incompatible con las normas internacionales de derechos humanos.

VI. Impacto Fiscal

De acuerdo con lo pautado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, si una iniciativa legislativa ordena gastos u otorga beneficios tributarios deberá señalarlo de manera explícita en su exposición de motivos y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

La Corte Constitucional sobre la materia ha dicho:

*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”*⁷⁷.

Siguiendo lo establecido por la ley y la jurisprudencia constitucional, esta iniciativa legislativa no reviste costos fiscales adicionales que comprometan el presupuesto nacional y, en consecuencia, preserva la potestad del ejecutivo para fijar el gasto público.

VII. Conflicto de intereses

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “*situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista*”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa entra en vigencia a partir de su publicación, y busca modificar la Ley Estatutaria 1621 de 2013 para fortalecer los mecanismos de control y supervisión de dichas actividades para que estas sean desarrolladas en cumplimiento de la misión constitucional y legal de los organismos que llevan a cabo las actividades de inteligencia y contrainteligencia para la especial protección a los derechos humanos. Así las cosas, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, tampoco, puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-399 de 20 de mayo de 2003. M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 *ibidem*: “*Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones*”.

VIII. Pliego de modificación

A continuación, se presentan las modificaciones al articulado para el primer debate, que corresponde a un tema de numeración por error de digitación en el texto radicado.

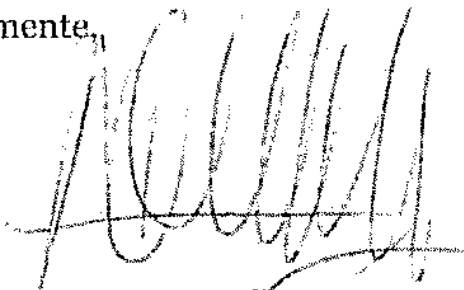
Articulado radicado	Articulado con ajustes
ARTÍCULO 14. Deber de Reserva de la Comisión. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1621 de 2013, el parágrafo primero, y adiciónese el parágrafo tercero, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 13. Deber de Reserva de la Comisión. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1621 de 2013, el parágrafo primero, y adiciónese el parágrafo tercero, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 18. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 19. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 18. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 20. Adiciónese el artículo 44A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 19. Adiciónese el artículo 44A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 21. Modifíquese el artículo 61G de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo 61G de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: (...)

Articulado radicado	Articulado con ajustes
ARTÍCULO 22. Adiciónese el numeral 9 al artículo 6° de la Ley 1219 del 2008, el cual quedará así: (...)	ARTÍCULO 21. Adiciónese el numeral 9 al artículo 6° de la Ley 1219 del 2008, el cual quedará así: (...)
ARTÍCULO 23. Adiciónese el artículo 49B a la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, el cuál quedará así: (...)	ARTÍCULO 22. Adiciónese el artículo 49B a la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, el cuál quedará así: (...)
Artículo 24. Adiciónese el numeral 8 al artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)	Artículo 23. Adiciónese el numeral 8 al artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)
Artículo 25. Adiciónese el artículo 148B a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)	Artículo 24. Adiciónese el artículo 148B a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)
Artículo 26. Adiciónese el numeral 27 al artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)	Artículo 25. Adiciónese el numeral 27 al artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)
Artículo 27. Adiciónese el numeral 12 al artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)	Artículo 26. Adiciónese el numeral 12 al artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)
Artículo 28. Adiciónese el título VIII-A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)	Artículo 27. Adiciónese el título VIII-A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: (...)
Artículo 29. Adiciónese el artículo 32A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)	Artículo 28. Adiciónese el artículo 32A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así: (...)
Artículo 30. Impacto fiscal. (...)	Artículo 29. Impacto fiscal. (...)
Artículo 31. Vigencia y derogatoria. (...)	Artículo 30. Vigencia y derogatoria. (...)

IX. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 233 de 2025 Cámara por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 para reforzar la protección a los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia y se dictan otras disposiciones**, de acuerdo con el texto propuesto.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

**X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA NÚMERO 233 DE 2025
CÁMARA**

*por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013
para reforzar la protección a los derechos
humanos y fortalecer el marco jurídico de los
organismos que llevan a cabo actividades de
inteligencia y contrainteligencia y se dictan otras
disposiciones.*

El congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto reformar la Ley Estatutaria 1621 de 2013 para fortalecer los mecanismos de control y supervisión de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, para que estas actividades sean desarrolladas en cumplimiento de la misión constitucional y legal en observancia especial de la protección a los derechos humanos.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 2º. Definiciones de la Función de Inteligencia y Contrainteligencia: Para efectos de la presente ley se atenderá a las siguientes definiciones:

1. Inteligencia: Es el ejercicio de la función pública dirigida a obtener, procesar, analizar y difundir información útil, preventiva y anticipativa que permita identificar oportunidades y amenazas para materializar los fines enunciados en la presente ley a través de la toma de decisiones de las autoridades del orden nacional.

2. Contrainteligencia: Es el ejercicio de la función pública mediante la que se pretende detectar, prevenir, evaluar y contrarrestar fenómenos y conductas que dificulten el cumplimiento de los deberes del Estado en materia de protección, garantía y respeto de los derechos humanos, así como aquellos que amenacen el régimen democrático, el orden constitucional y legal, la seguridad y defensa nacional.

A nivel interno de los organismos de inteligencia del Estado, la contrainteligencia se dirige a proteger la información recolectada y analizada, y prevenir la corrupción, sabotaje, infiltración y cooptación de servidores públicos por parte de organizaciones criminales.

3. Amenazas: Las conductas o fenómenos que pongan en riesgo la función del Estado de garantizar los derechos de la ciudadanía, y que afecten, de forma potencial o real, el régimen democrático, el orden constitucional y legal, la seguridad nacional y la defensa nacional.

Constituyen amenazas que habilitan el ejercicio de las funciones de inteligencia y contrainteligencia:

a. Los actos dirigidos a materializar espionaje, sabotaje, rebelión y sedición en contra del orden constitucional y legal.

b. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación a la soberanía del Estado.

c. Conductas dirigidas a destruir la infraestructura crítica del Estado.

d. El terrorismo.

e. El crimen organizado y la delincuencia transnacional.

f. Las economías ilícitas, el narcotráfico, el lavado de activos y la financiación de grupos armados organizados al margen de la Ley y terrorismo.

g. La corrupción, la cooptación y cualquier relación entre servidores y funcionarios públicos con organizaciones y conductas criminales.

h. Las conductas y fenómenos que afecten la seguridad hídrica y alimentaria.

i. Las situaciones de inestabilidad o crisis económica.

j. La proliferación y el uso de armas de destrucción masiva, de materiales nucleares y de armas químicas o biológicas.

k. Las afectaciones graves para la salud pública de las personas en general o de grupos de especial protección constitucional.

l. Los conflictos armados internos y externos cuando estos últimos tengan la potencialidad de afectar los fines esenciales del Estado.

m. El tráfico ilegal de armas, de estupefacientes, de mercancías y de personas.

4. Terrorismo: Los actos de amenaza que impliquen violencia indiscriminada contra la población civil, las instituciones democráticas o la infraestructura crítica del Estado, dirigidos a afectar o poner en riesgo latente la seguridad nacional.

Los actos de terrorismo se valen de la intimidación o coerción ilegítima del conglomerado social, mediante el uso, potencial o real, de medios idóneos con la intención de causar graves daños a la vida e integridad personal de la población o parte de ella; de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, o de

intimidar a una población, u obligar a un gobierno o a una organización internacional, a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo. Así, resultan injustificables cualquiera sea su motivación, ya que socavan los derechos humanos y afectan la paz, interna e internacional.

5. Infraestructura crítica: Comprende las instalaciones, servicios, elementos, redes, equipos físicos y sistemas de tecnologías de la información y comunicación, indispensables para el adecuado funcionamiento de las instituciones del Estado, cuya afectación tendría un impacto grave en la prestación de los servicios esenciales a la población.

6. Doctrina: Comprende la normatividad nacional, así como aquella de carácter interno que emitan las direcciones o jefaturas de los órganos de inteligencia y contrainteligencia, las construcciones teóricas de los académicos y escuelas nacionales e internacionales de inteligencia y contrainteligencia, siempre que estos respeten los valores, principios y derechos consagrados en la constitución política de Colombia y los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

7. Seguridad Humana: Es la protección a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 4º. Fines de la Función de Inteligencia y Contrainteligencia: La inteligencia y la contrainteligencia tendrán como objetivo detectar y prevenir amenazas internas o externas que puedan comprometer la vigencia del régimen democrático, constitucional, económico y legal, así como la seguridad y defensa nacional. Para ello, debe tener como eje central el enfoque de seguridad humana para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y la protección de las comunidades y personas.

Para lograr esto, dichos fines se entenderán de la siguiente forma:

a) Régimen Democrático: Modelo de Estado instituido para garantizar y asegurar que el ciudadano, las agrupaciones minoritarias y la oposición, puedan defender derechos humanos y participar en todos aquellos procesos decisorios y de poder que inciden significativamente en el rumbo de su vida y que afectan su desarrollo personal y el de la propia comunidad, así como respetar y garantizar el pluralismo político, cultural, étnico de la sociedad.

b) Orden Constitucional y Legal: Corresponde al sistema jurídico del Estado colombiano, fundado en el respeto a la dignidad

humana y de los derechos humanos, con prevalencia y sujeción a la constitución y la ley.

c) Régimen económico. Entendido como una economía social y solidaria que contribuye a un crecimiento económico más inclusivo y sostenible al buscar un nuevo equilibrio entre la eficiencia económica y la resiliencia social y ambiental que fomenta el dinamismo económico y favorece una transición digital justa y sostenible, la protección social y ambiental y el empoderamiento sociopolítico de las personas en relación con los procesos de toma de decisiones y los recursos.

d) Seguridad Nacional: La seguridad nacional está constituida por las dimensiones personal, comunitaria, salud, alimentaria, económica, ambiental y política de los derechos humanos, las cuales permiten el desarrollo humano sostenible de la Nación. Son condiciones de la seguridad nacional la protección, prevención y respuesta del Estado a las amenazas que pueden poner en riesgo a las autoridades del Estado legítimamente constituidas, la protección del orden constitucional, quienes conforman el régimen democrático, la soberanía, la integridad territorial y el orden público. Asimismo, el enfoque de seguridad humana cobra especial relevancia para este fin, debido a que optimiza la identificación de factores estructurales que niegan el acceso a derechos y propician la aparición de condiciones de violencia.

e) Defensa Nacional: La defensa nacional constituye el mecanismo para garantizar la prevención y respuesta del Estado a las amenazas que pueden poner en riesgo la seguridad humana, el orden constitucional y legal y el régimen democrático, a través del ejercicio y coordinación de sus capacidades funcionales.

f) Seguridad y Convivencia Ciudadana: Son las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad públicas y de protección ambiental, necesarias para que las personas convivan en paz y participen de las decisiones que los afectan. Solo las autoridades civiles podrán ejercer estas funciones.

Parágrafo. Tomando en cuenta la competencia civil o militar de los organismos de inteligencia, se deben hacer los procedimientos adecuados para identificar las causas estructurales que niegan el acceso a derechos y crean las condiciones que atentan contra dichos fines.

Dicha finalidad legítima de la inteligencia, no podrá ser impedimento para articular con los sistemas de rendición de cuentas establecidos en la ley.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese el artículo 4A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 4A. Prohibiciones de la Función de Inteligencia y Contrainteligencia: Ningún organismo de inteligencia podrá desarrollar cualquiera de las siguientes acciones so pena de incurrir en mala conducta por parte del servidor público:

a) Realizar funciones de policía judicial o de investigación criminal. Los informes de inteligencia solo servirán de insumo o criterio orientador para la investigación en sede judicial.

b) Vulnerar el principio de no discriminación en los términos del artículo 5° de la presente ley.

c. Adelantar funciones de inteligencia y contrainteligencia donde el objeto sea el ejercicio legítimo del derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, del derecho a la libertad de expresión, de pensamiento, de cátedra y de asociación, del derecho a defender los derechos humanos, del derecho a participar en los asuntos públicos y a ejercer oposición política, de la actividad periodística, de la abogacía y de la función judicial. Estos derechos cuentan con protección constitucional reforzada.

d) Adelantar funciones de inteligencia y contrainteligencia con fines discriminatorios. No se podrá recopilar información, conservar datos, exclusivamente, por razones de raza; color; sexo; género; idioma; opiniones políticas, religiosas o filosóficas; origen cultural, nacional o social; por pertenecer o estar asociado a una organización de defensa de derechos humanos, sindicatos; participación política; posición económica; lugar de nacimiento o cualquier otra condición social. Tampoco se podrá recopilar y conservar información con el fin de promover, o beneficiar una determinada actividad, persona o grupo en razón de su ideología u opinión política, creencia religiosa, condición social o condición económica.

e) Delegar el ejercicio de labores de recopilación, tratamiento, análisis y difusión de información de inteligencia y contrainteligencia en particulares.

f) Vincular a niños, niñas y adolescentes en actividades de inteligencia y contrainteligencia.

g) Infligir a una persona dolores o sufrimientos, físicos o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión; o intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de vulneración de derechos.

h) Difundir, transmitir, proporcionar o compartir información obtenida producto del ejercicio de la función de inteligencia y contrainteligencia, a receptores no autorizados por esta ley.

i) Vincular dentro de su planta de personal o contratistas, personas que tengan denuncias o procesos abiertos en su contra, por acción u omisión, en graves violaciones a derechos humanos o el derecho internacional humanitario, o en caso de vinculación o connivencia con grupos armados ilegales o delincuencia organizada.

j) Adquirir *software*, equipos o servicios de empresas y/o conglomerados que hayan sido vinculados a investigaciones administrativas o judiciales, adelantadas por organismos nacionales o internacionales, por violaciones a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.

Asimismo, cualquier contrato comercial no puede dejar de contemplar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos con la finalidad de que las entidades privadas cumplan sus obligaciones de derechos humanos.

k) Adelantar funciones de inteligencia y contrainteligencia de forma indiscriminada o sin identificar a las personas objeto de las actividades de inteligencia. Así mismo, está prohibida la captura, copia o almacenamiento de tráfico masivo de datos, metadatos o comunicaciones.

l) Acceder directamente a puntos de conexión o gestores de datos de operadores de redes de telecomunicaciones por parte de los organismos de inteligencia y contrainteligencia a datos, metadatos o comunicaciones sin mediación de dichos operadores.

m) Autorizar o ejecutar cualquier orden de operaciones o misiones de trabajo basadas únicamente en información o predicciones obtenidas o construidas de forma automatizada o sin supervisión humana suficiente y adecuada a cada tecnología, y atribución clara de la persona o personas que soportan la información o predicción.

n) Requerir por cualquier medio a fabricantes o proveedores de *software* o *hardware* para modificar sus programas o dispositivos que tengan por objetivo anular, sobrepasar o debilitar los métodos de cifrado o protección de la seguridad de las comunicaciones o datos.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 5°. Principios de la Función de Inteligencia y Contrainteligencia: Los organismos de inteligencia, a través de medios humanos o tecnológicos, tendrán la función de planear, recolectar, analizar y difundir la información relevante para cumplir su finalidad. Los datos e información recopilada deben procesarse de acuerdo con la aplicación diferenciada de los principios de protección de datos contenidos en la Ley 1581 de 2012, debido a que estos permitirán definir para su correcta custodia, conservación y acceso. Durante todo el proceso de gestión de inteligencia, se regirán por los siguientes principios que están relacionados entre sí y constan de:

a) Dignidad humana: La función de inteligencia y contrainteligencia será desarrollada con plena observancia y respeto a la dignidad humana y los derechos humanos.

b) Legalidad: La función de inteligencia y contrainteligencia estará reglada y sujeta al orden constitucional y legal.

c) No discriminación: La función de inteligencia y contrainteligencia no podrá generar discriminación por raza; color; sexo; género; idioma; opiniones políticas, religiosas o filosóficas; origen cultural, nacional o social; por pertenecer o estar asociado a una organización de defensa de derechos humanos, sindicatos; participación

política; posición económica; lugar de nacimiento o cualquier otra condición social. Para prevenir lo anterior, cualquier operación o uso de tecnología no debe basarse en estereotipos o pertenencia a grupos que puedan limitar o restringir derechos humanos, tampoco se deberá actuar con la intención de favorecer a algún grupo en razón de su ideología u opinión política, creencia religiosa, condición social, posición económica u otro.

d. Principio de necesidad: La actividad de inteligencia y contrainteligencia se ejercerá solo cuando sea necesaria para alcanzar los fines constitucionales deseados, es decir, solo podrá recurrirse a esta siempre que no existan otras actividades menos lesivas que permitan alcanzar tales fines.

e. Principio de idoneidad: La actividad de inteligencia y contrainteligencia se ejercerá solo en la medida en que sea adecuada para el logro de los fines definidos en el artículo 4° de esta ley y deberá hacer uso de medios que se adecuen al logro de los mismos.

f. Principio de proporcionalidad: La actividad de inteligencia y contrainteligencia deberá ser proporcional a los fines buscados y sus beneficios deben exceder las restricciones impuestas sobre otros principios, valores y derechos constitucionales. En particular, los medios y métodos empleados no deben vulnerar de manera grave, injustificada y arbitraria la vida e integridad personal, las libertades públicas, la vida privada y la intimidad personal.

g) No sustitución de la racionalidad humana: El uso de sistemas automatizados de análisis de datos serán vigilados de forma efectiva por los servidores públicos responsables con el objetivo de prevenir o reducir al mínimo los riesgos a los derechos humanos o la seguridad humana. En desarrollo de este principio, los resultados del uso de sistemas automatizados de análisis de datos deberán ser supervisados y estar atribuidos de forma clara a la persona o personas que soportan la información o predicción. Este principio será aplicado de manera diferenciada según el tipo de tecnología que se utilice, ya que cada una tiene un impacto particular que requiere una intervención humana adecuada.

h) Motivación: Toda actividad de inteligencia y contrainteligencia deberá estar precedida de una misión de trabajo u orden de operación debidamente motivada.

i) Trazabilidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben contar con el respectivo registro de todas sus etapas que permita su seguimiento y control.

j) Autodeterminación informativa: Es la protección a la vida privada e intimidad de las personas frente a injerencias arbitrarias o abusivas. Implica, por un lado, que cada quien es libre de autodeterminarse a fin de decidir cuándo y en qué medida revela aspectos de su vida privada, y por el otro, el derecho a conocer, actualizar, rectificar y eliminar las informaciones que se hayan

recogido sobre ellas en bases de datos o archivos de conformidad con el artículo 15 constitucional y la Ley 1581 de 2012.

k) Rendición de cuentas: Los organismos de inteligencia y contrainteligencia deberán contar con mecanismos de control y rendición de cuentas expeditos, independientes e imparciales, que coadyuven entre ellos y otros mecanismos de rendición de cuentas para evitar extralimitaciones que puedan derivar en violaciones a los derechos humanos. Deberán contar con facultades y experticia suficientes para tener acceso completo a la información recopilada por los organismos de inteligencia, a fin de contar con elementos necesarios para poder supervisar la necesidad y proporcionalidad de las operaciones, técnicas aplicadas y la ejecución de recursos los cuales deben observar los criterios de eficacia y eficiencia.

l) Oportunidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y los productos que de ellas se deriven, deben realizarse de tal modo que permitan desarrollar o mantener una ventaja en la toma de decisiones estratégicas, operacionales y tácticas.

m) Gradualidad: La función de inteligencia y contrainteligencia debe adaptarse a las situaciones cambiantes del ambiente operacional y de las amenazas reales o potenciales.

n) Distinción: En las actividades de inteligencia y contrainteligencia, operativas y tácticas, se deberá diferenciar, en todo momento, la población civil de los combatientes.

o) Reserva: La información y productos de inteligencia y contrainteligencia será reservada siempre que su divulgación represente un daño presente, probable y específico a la seguridad y defensa nacional, o a la protección de agentes de inteligencia y fuentes humanas. La reserva no es ilimitada, por lo que la restricción debe estar justificada y atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

p. Compartimentación: En actividades de inteligencia el servidor público deberá conocer y saber lo necesario para el desempeño de la función que le es propia, razón por la cual se deben determinar los niveles de autorización y acceso a la información, garantizando en todo caso, los atributos de disponibilidad, integridad y confidencialidad de la misma.

q) Protección de datos: Los datos e información recopilada deberán procesarse de acuerdo con la aplicación diferenciada de los principios de protección de datos contenidos en la Ley 1581 de 2012, debido a que estos permitirán definir para su correcta custodia, conservación y acceso.

r) Lealtad. Los datos recogidos, que pueden incluir datos personales, podrán utilizarse exclusivamente dentro de los límites de la finalidad para la que fueron recabados.

s) Los datos recopilados deben limitarse, en todo momento, a lo necesario para la realización de la finalidad establecida.

t) Calidad. Exige que los datos sean exactos, precisos, completos y actualizados para cada una de las etapas de la gestión de inteligencia, así como necesarios y proporcionales para cumplir los fines de la inteligencia, de lo contrario se debe depurar la información que no sea relevante para ello.

Para cumplirlo, debe constituirse un registro cronológico al acceso, alteración, consulta, eliminación o divulgación, de documentos, insumos y/o productos de inteligencia y contrainteligencia, así como de las personas que accedieron a ellas.

Se establecerán distintos niveles de acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia recopilada y analizada, en relación con el nivel de decisión de cada receptor autorizado y en función de la trazabilidad.

Las actividades de recopilación por cualquier medio, análisis, tratamiento y almacenamiento, deberán estar sometidas a plazos estrictos que deben responder gradualmente a la necesidad y proporcionalidad de la medida. Excepcionalmente se habilitarán los plazos máximos establecidos de recopilación y almacenamiento, y solo bajo circunstancias excepcionales serán prorrogados

u) Flujo transfronterizo de la información.

Las actividades de cooperación internacional entre Estados u otras organizaciones no estatales facilitarán el flujo de información cuando aquellos confieran, al menos, el mismo nivel de protección de derechos humanos, incluida la protección de datos de conformidad con las normas nacionales y los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia.

Esto incluye que los futuros receptores, controladores y procesadores de la información que operen en más de una jurisdicción o que transmitan datos a una jurisdicción distinta de la suya, puedan garantizar la efectiva y debida responsabilidad. Se garantizará que quienes sean receptores de esa información sean respetuosos en materia de derechos humanos y de protección de datos. Se deberá establecer claramente y por escrito, cuáles son las normas que rigen el uso de la información compartida y la forma como estas garantizarán los derechos humanos y la protección de datos, y cómo el organismo de inteligencia remitente se asegurará de que la información que comparte sea pertinente para el mandato del destinatario, se utilizará de conformidad con las condiciones que se impongan en el acuerdo y para fines que no violen los derechos humanos.

v) Seguridad de la información. La información y productos de inteligencia y contrainteligencia serán reservados siempre que su divulgación represente un daño presente, probable y específico a la seguridad y defensa nacional, o la protección de agentes de inteligencia y fuentes humanas. La reserva no es ilimitada, por lo que la

restricción debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Algunos tipos de datos personales, dada su sensibilidad en contextos particulares, son especialmente susceptibles de causar daño material a las personas si se utilizan indebidamente. Las categorías de estos datos, así como el alcance de su protección deben identificarse claramente. Los responsables del tratamiento deben adoptar medidas de seguridad que sean proporcionales con la sensibilidad de los datos y su capacidad para perjudicar a los interesados y deberán adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere la veracidad de estos.

La confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos deben protegerse mediante medidas de seguridad técnicas, administrativas u organizativas contra el tratamiento no autorizado o ilícito, incluido el acceso, pérdida, destrucción, daño o divulgación, incluso accidentales. Las personas de cuyos datos estén en disposición y con reserva de los organismos de inteligencia, no podrán disponer de su información, salvo que esta ya no cumpla con la finalidad por la que fue recopilada; o si los mecanismos de rendición de cuentas determinan una irregularidad en la gestión de inteligencia que afecte los derechos de las personas.

CAPÍTULO II

Orientaciones estratégicas y criterios para la función de inteligencia y contrainteligencia

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 7°. *Criterios para identificar amenazas que habilitan la función de inteligencia y contrainteligencia.* Además de las disposiciones contenidas en el Capítulo I de la presente ley, el ejercicio de la función de inteligencia y contrainteligencia del Estado debe estar precedida por orden de operaciones o misión de trabajo debidamente motivadas, que deberá cumplir con los siguientes criterios habilitantes, para identificar amenazas:

a) Base creíble de la amenaza. Para que una amenaza sea considerada real o potencial, debe tener una base creíble. Por lo tanto, se excluyen las amenazas que se definen a partir de suposiciones sin respaldo en eventos concretos y verificables o construidas de forma automatizada o sin supervisión humana suficiente y atribución clara de la persona o personas que soportan la información o predicción.

b) Amenaza enlistada como tal a efectos de la ley de inteligencia: La conducta o suceso debe enmarcarse e identificarse dentro de los supuestos establecidos en el artículo 2°, como amenaza al régimen democrático, al orden constitucional y legal, a la seguridad nacional y/o a la defensa nacional.

c) Correspondencia de la amenaza con el escenario sociopolítico del Estado: Es imprescindible que la amenaza corresponda o tenga

incidencia actual de cara a las circunstancias sociales, económicas y políticas del Estado. No resultan ser amenazas habilitantes los sucesos pasados que no tengan repercusiones actuales o futuras, ni amenazas externas sin influencia en la región.

Parágrafo. Se entenderá como base creíble el grado mínimo de conocimiento que se obtiene a partir de la contrastación entre cualquier suceso, acontecimiento, situación, hecho o fenómeno y los medios cognoscitivos que permiten establecer la probabilidad de su ocurrencia o existencia. No son bases creíbles las meras suposiciones, las sospechas infundadas, los prejuicios ni las intuiciones.

ARTÍCULO 7º. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 14. Órdenes de operaciones y misiones de trabajo. Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deberán iniciarse con una orden de operaciones o misión de trabajo emitida por los directores o subdirectores de los organismos, o jefes o subjefes de unidad, sección o dependencia, según el equivalente en cada organismo y autorizada según corresponda a las actividades que se ordenen.

En relación con el procesamiento y análisis de datos personales o de comunicaciones órdenes de operaciones y/o misiones de trabajo deberán definir y motivar los criterios que se usarán para filtrar los datos y la información que puede ser relevante, con estricta observancia de los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Cualquier información recolectada por fuera de lo estrictamente definido en la orden de operación o misión de trabajo será considerada ilegal y no será objeto de análisis ni difusión.

Los criterios para filtrar información podrán ser actualizados según los hallazgos de la actividad de inteligencia y/o contrainteligencia. Dicha actualización deberá ser motivada y asegurar la trazabilidad de todo el proceso. El producto de inteligencia debe relacionar la codificación de los documentos que fueron insumo para su elaboración.

Parágrafo. Cuando los productos de inteligencia hayan sido elaborados con apoyo de métodos automatizados de análisis de datos o comunicaciones, el servidor público responsable deberá indicar los modelos, algoritmos o herramientas usadas. También deberá explicar sus limitaciones y el grado de probabilidad de las afirmaciones o conclusiones obtenidas por estos medios.

ARTÍCULO 8º. Adecuación de Manuales de inteligencia y contrainteligencia. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 1621 de 2013 y adiciónese dos parágrafos, los cuales quedarán así:

Artículo 16. Adecuación de Manuales de Inteligencia y Contrainteligencia. Los Directores y Jefes de los organismos de inteligencia y contrainteligencia adecuarán la doctrina de inteligencia y contrainteligencia ajustándose a derecho y a la presente ley, derogando aquellas disposiciones que sean contrarias a la Constitución,

a la ley y a las órdenes provenientes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de los que el Estado Colombiano haya reconocido su autoridad, en el término máximo de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Cada organismo de inteligencia establecerá los procedimientos necesarios para integrar las normas y estándares en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario en los manuales de inteligencia y contrainteligencia.

La adecuación de los Manuales de Inteligencia y Contrainteligencia deberá incluir, entre otros aspectos, el alcance de la competencia civil o militar de la entidad, el tipo de personal que puede acceder a la información, la identificación de los tipos de medidas y las acciones que se pretendan realizar para la obtención y recopilación de información, los objetivos perseguidos, las clases de personas y actividades respecto de las cuales se permite obtener y recopilar información, siempre en función de la identificación de amenazas para la realización de los fines legítimos identificados. Además, se debe especificar los métodos para actualizar, supervisar y examinar las medidas y acciones empleadas.

Parágrafo 1º. La actividad de proteger, promover y hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales, consagradas en la Constitución Política y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, así como las actividades asociadas a la labor periodística y de abogacía, en ningún caso podrán ser considerados una amenaza en los términos del artículo 2º de la Ley 1621 de 2013 y, por tanto, no serán objeto de actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Parágrafo 2º. Al finalizar el año para adecuar la doctrina de inteligencia y contrainteligencia, el Gobierno nacional deberá presentar un informe sobre la adecuación de los manuales a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso de la República.

ARTÍCULO 9º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 17. Interceptación de comunicaciones. Los organismos de inteligencia podrán acceder a las comunicaciones privadas, previa autorización judicial, mediante la interceptación, recepción, grabación y vigilancia selectiva de cualquier forma de telecomunicación o transferencia de datos a través de medios electrónicos, independientemente del lugar donde esto ocurra.

Esta interceptación de comunicaciones privadas de las personas se hará en estricto cumplimiento de los fines de la función de inteligencia y de los criterios de necesidad y proporcionalidad.

Las órdenes de operaciones o misiones de trabajo que requieran la interceptación de comunicaciones deberán individualizar e identificar a la persona o personas objetivo de la medida.

ARTÍCULO 10. Adiciónese el artículo 17A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 17A. Intrusión en dispositivos electrónicos. Se podrá emplear métodos de acceso, adquisición u obtención de información o datos que impliquen el uso de *software* o programas para acceder a los dispositivos electrónicos de la persona objeto de esta medida. Igualmente, se podrá emplear equipos o programas con la capacidad de romper o sobrepasar las protecciones de dispositivos o métodos de cifrado de datos. En estos casos, se deberá garantizar como mínimo:

a) Que las órdenes de operaciones o misiones de trabajo se podrán ejecutar únicamente sobre datos o metadatos que guarden relación con el fenómeno objeto de análisis.

b) Que se pueda distinguir entre el acceso a datos o metadatos del dispositivo o persona objetivo y el de sus contactos. El acceso a datos o metadatos de los contactos de la persona objetivo debe estar justificado bajo criterios de necesidad y proporcionalidad.

c) Que los organismos de control y supervisión de las actividades de inteligencia y contrainteligencia pueden detener el uso de la herramienta de intrusión en caso de sospecha o comprobación de abuso de dichas herramientas o en caso que de un ataque externo que implique fuga de la información.

d) Que se cree un registro seguro, inmodificable y auditable de las acciones realizadas con la herramienta de intrusión.

Parágrafo. Está prohibida la adquisición, uso o implementación de herramientas de intrusión que no puedan garantizar los mínimos establecidos en este artículo o que tengan la capacidad de manipular o eliminar datos, o suplantar a la persona objetivo y el control de sus credenciales e identidades digitales.

ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1621 de 2013, elimínese el parágrafo quinto; y adiciónese el nuevo parágrafo quinto y sexto, los cuales quedarán así:

Artículo 12. Supervisión y Control. Los Inspectores de la Policía o de las Fuerzas Militares, deberán rendir un informe anual de carácter reservado tramitado por el conducto regular ante el Ministro de Defensa Nacional y con copia a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso de la República. Este informe verificará la aplicación de los principios, límites y fines enunciados en la constitución y en la presente ley, en lo relativo a la autorización y el desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia, así como los avances en la adecuación de la doctrina, los procedimientos y métodos de inteligencia a estándares de derechos humanos y lo demás establecido en la presente ley; así como la verificación de los procesos de actualización, corrección y retiro de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia, de conformidad con el derecho a la autodeterminación informativa.

Para la elaboración de los informes, estos Inspectores contarán con toda la colaboración de los diferentes organismos internos de las agencias de inteligencia y contrainteligencia.

Además de las verificaciones mencionadas, el informe como mínimo deberá contar con:

a) Un estudio de los resultados de los indicadores de medición y aplicación de las normas sobre derechos humanos en las actividades de inteligencia y contrainteligencia, así como las posibles afectaciones que se hayan evidenciado con ocasión de las mismas.

b) El reporte sobre adquisición y uso de nuevas tecnologías con fines de vigilancia, o cualquier equipo que se utilice para la ejecución de actividades de inteligencia, contrainteligencia incluyendo las tecnologías asociadas a los procesos de automatización e inteligencias artificiales.

Para ello se incluirá el inventario de tecnologías, *softwares* y *hardwares*, en donde sea explícito sus capacidades, las responsabilidades y orden de mando para su uso, así como las medidas tendientes a gestionar los riesgos de vulneración de derechos humanos.

c) Las denuncias que reciban sobre las posibles afectaciones a los derechos humanos que genere su adquisición, uso e implementación. Para efectos de la presentación del informe, no se opondrá reserva sobre los procesos de adquisición de tecnologías de los organismos de inteligencia a los receptores autorizados.

d) Especificar la clase de datos e información cooptada y clasificada en las tecnologías adquiridas y los motivos que justifican la adquisición de dichas tecnologías, incluyendo una ponderación de necesidad y proporcionalidad de la medida. El sistema deberá contar con mecanismos de registro seguro, inmodificable y auditable de las acciones realizadas con la herramienta. Para la elaboración de los informes, estos Inspectores contarán con toda la colaboración de los diferentes organismos internos de las agencias de inteligencia.

(...)

Parágrafo 5º. De forma anual, el Gobierno nacional realizará una audiencia pública de rendición de cuentas, en el que se presentan los resultados del informe en relación con la aplicación de los principios, límites y fines enunciados en esta ley durante la autorización y desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Parágrafo 6º. Con el fin de llevar a cabo funciones de control y supervisión, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso de la República podrá solicitar en cualquier momento el informe del que consta el presente artículo.

ARTÍCULO 12. Adiciónese el artículo 18C a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18C. Comisión Ciudadana para las actividades de Inteligencia.

Créese la Comisión Ciudadana para las actividades de Inteligencia la cual estará conformada por el Defensor(a) del Pueblo o su delegado, dos integrantes del sector académico, dos integrantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y un/a integrante de organizaciones sociales de víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La Comisión Ciudadana para las actividades de inteligencia tendrá las siguientes funciones:

a) Requerir al Inspector General de la Comunidad de Inteligencia y a los Inspectores de los organismos de inteligencia, los documentos de política institucional de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que sirven de insumo para el desarrollo de actividades de inteligencia y en el marco del respeto, protección, garantía y cumplimiento de los derechos humanos.

b) Emitir concepto previo sobre proyectos de ley, actos legislativos y decretos reglamentarios relacionados con la materia, así como los manuales de inteligencia que deben ser adecuados en los términos del artículo 16 de la presente ley.

c) Conocer y hacer seguimiento a los informes emitidos por el Inspector General de la Comunidad de Inteligencia y los Inspectores de los organismos de inteligencia.

d) Recibir por parte de los Comités de actualización, corrección y retiro de datos, un informe anual que dé cuenta de los criterios de depuración de las bases de datos de inteligencia y contrainteligencia y emitir recomendaciones, en el marco del respeto, protección, garantía y cumplimiento de los derechos humanos.

e) Solicitar información relativa al desarrollo de las funciones de la Comisión legal de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, que no estén sometidas a reserva.

Parágrafo 1º. La Defensoría del Pueblo ejercerá funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Ciudadana y creará el mecanismo para la elección de los miembros de la Comisión a través de herramientas democráticas de elección.

Parágrafo 2º. A los y las integrantes de la Comisión les es aplicable el compromiso de reserva del artículo 38 de la Ley 1621 de 2013, bajo los términos y procedimientos allí establecidos y estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.

Parágrafo 3º. No podrán pertenecer a la Comisión Ciudadana aquellas personas que se encuentran incurso dentro del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, por haber desempeñado cargos dentro de los organismos de inteligencia, así como sus familiares con quienes tengan grado de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, igualmente aquellas personas que tengan antecedentes judiciales por violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario.

CAPÍTULO III

De La Reserva

ARTÍCULO 13. *Deber de Reserva de la Comisión.* Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1621 de 2013, el parágrafo primero, y adiciónese el parágrafo tercero, el cual quedará así:

Artículo 24. *Deber de Reserva de la Comisión.* Los miembros de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso de la República estarán obligados a guardar reserva sobre las informaciones y documentos a los que tengan acceso, durante y después de su membresía, y les es aplicable el compromiso de reserva del artículo 38 de la Ley 1621 de 2013.

Parágrafo 1º. Ningún documento público emanado de la Comisión podrá revelar datos que puedan perjudicar la función de inteligencia, poner en riesgo las fuentes, agentes de inteligencia y servidores públicos adscritos a estos organismos o que hayan prestado alguna colaboración, o atentar contra la vigencia del régimen democrático, la seguridad o la defensa nacional.

Parágrafo 2º. Los miembros de la Comisión, así como el personal permanente o eventual asignado a la misma que hicieran uso indebido de la información a la que tuvieran acceso con ocasión o en ejercicio de sus funciones, en los términos de la presente ley, estarán incurso en causal de mala conducta sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar, y quedarán inhabilitados para ser miembros de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso de la República.

Parágrafo 3º. El deber de reserva de la información no será aplicable cuando exista una base creíble por parte de algún miembro de la Comisión sobre la existencia de hechos delictivos o presuntas violaciones de derechos humanos cometidas en la recolección, procesamiento y análisis y uso de información en actividades de inteligencia y contrainteligencia, de los cual dará cuenta a las autoridades respectivas.

ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 33. *Reserva.* Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia, sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal, siempre que contengan información que ponga en riesgo un fin constitucionalmente válido, los agentes de inteligencia y fuentes humanas, por un término máximo de quince (15) años, contados a partir de su recolección.

En los eventos que persistan estas situaciones, los organismos de inteligencia podrán solicitar al Presidente de la República extender la reserva de la información. La prórroga de la reserva podrá concederse para un periodo adicional de hasta

quince (15) años, mediante acto administrativo debidamente motivado.

Parágrafo 1º. El Presidente de la República podrá autorizar en cualquier momento, antes del cumplimiento del término al que se refiere este artículo, levantar la reserva total o parcial de los documentos, cuando desaparezcan los motivos que la fundamentaron.

Parágrafo 2º. Cuando exista base creíble de que se vulneraron derechos humanos en el desarrollo de una actividad de inteligencia o contrainteligencia, esta no estará amparada por la reserva legal.

Parágrafo 3º. El Director del organismo de inteligencia que se niegue a suministrar información aduciendo reserva legal, deberá hacerlo mediante acto administrativo motivado conforme a lo exigido en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo 4º. El servidor público que tenga conocimiento sobre la recolección o uso ilegal de información de inteligencia y contrainteligencia, la pondrá en conocimiento de los Inspectores de los organismos de inteligencia o el director de control interno de la UIAF, así como de la autoridades penales y disciplinarias a las que haya lugar, sin que ello constituya una violación a la reserva.

Parágrafo 5º. El mandato de reserva no vincula a los periodistas ni a los medios de comunicación cuando ejerzan su función periodística de control del poder público, en el marco de la autorregulación periodística y la jurisprudencia constitucional.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 34. Inoponibilidad de la Reserva. El carácter reservado de los documentos de inteligencia y contrainteligencia no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, disciplinarias y fiscales siempre que sea requerida en el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Corresponderá a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo establecido en el presente artículo.

CAPÍTULO IV

Excepciones y Colaboración

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 39. Excepción a los deberes de denuncia y declaración. Los servidores públicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia están obligados a guardar la reserva en todo aquello que por razón del ejercicio de sus actividades hayan visto, oído o comprendido. En este sentido, los servidores públicos a los que se refiere este artículo están exonerados del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 3º y 4º del artículo 18 y del parágrafo 4º del artículo 33 de esta ley.

La excepción del deber de denuncia no aplicará para los casos en que el servidor público posea

información relacionada con presuntas violaciones a los derechos humanos, comisión de genocidio, ejecuciones extrajudiciales, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, violencia sexual, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, en estos casos no aplica el principio de obediencia debida.

ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 42. Colaboración de las Entidades Públicas y Privadas. Los organismos de inteligencia y contrainteligencia podrán solicitar la cooperación de las entidades públicas y privadas para el cumplimiento de los fines enunciados en esta ley. En caso de que la información solicitada por el organismo de inteligencia y contrainteligencia esté amparada por la reserva legal, estos organismos y las entidades públicas y privadas podrán suscribir convenios interinstitucionales. En cualquier caso, la entrega de tal información no constituirá una violación a la reserva legal, toda vez que la misma continuará bajo este principio, al cual se encuentran obligados los servidores públicos de inteligencia y contrainteligencia en virtud de lo dispuesto en la presente ley.

En todo caso, en los convenios interinstitucionales se deberán definir las personas responsables del manejo de la información y establecer los respectivos períodos de validez de los mismos. Las entidades públicas y privadas con acceso a dicha información deberán cumplir con todas las normas relacionadas con el manejo y protección de la misma.

Será causal de mala conducta para el servidor público la negativa u omisión de cualquier acto que se demande en el marco del convenio interinstitucional de colaboración.

ARTÍCULO 18. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 44. Búsqueda selectiva en bases de datos de operadores de servicios de telecomunicaciones. Los operadores de servicios de telecomunicaciones estarán obligados a suministrar a los organismos de inteligencia y contrainteligencia, previa solicitud y autorización judicial, y en desarrollo de una operación autorizada y siempre que sea técnicamente viable, el historial de comunicaciones de los abonados telefónicos vinculados, los datos técnicos de identificación de los suscriptores sobre los que recae la operación, así como la localización de las celdas en que se encuentran las terminales y cualquier otra información que contribuya a su localización. Los organismos de inteligencia y contrainteligencia garantizarán la seguridad de esta información, para estos efectos, los operadores de servicios de telecomunicaciones conservarán esta información por seis (6) meses.

La orden o misión de trabajo correspondiente deberá indicar claramente los fines que se persiguen, los datos que se requieren y cómo estos son necesarios para el propósito definido, los parámetros o criterios de selección de los datos que la entidad

del sector privado debe realizar, la duración de las órdenes o misiones y el personal que está autorizado para liderar la operación y el que se encarga de procesar y gestionarlos si es diferente.

ARTÍCULO 19. Adiciónese el artículo 44A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 44A. Colaboración con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y las medidas dispuestas en el Acuerdo Final de Paz. Todas las entidades del Estado y los Organismos de Inteligencia y Contrainteligencia prestarán su colaboración con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones, y le brindarán toda la información que tengan a su disposición en lo relacionado con el conflicto armado.

Parágrafo. Las Instancias de Depuración facilitará la labor de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la implementación de las medidas dispuestas en el punto 3.4.12 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo 61G de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 61G. FUNCIONES. Son funciones y facultades de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia:

a) Producir un informe anual reservado dirigido al Presidente de la República, que dé cuenta del cumplimiento de los controles contenidos en la presente ley y formule recomendaciones para el mejoramiento del ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, teniendo en cuenta la salvaguarda de la información que afecte los fines constitucionales de las actividades de inteligencia y contrainteligencia;

b) Emitir opiniones y conceptos sobre cualquier proyecto de ley relacionado con la materia;

c) Emitir un concepto sobre el Informe de Auditoría de los gastos reservados elaborado por la Contraloría General de la República;

d) Solicitar a la Junta de Inteligencia Conjunta un informe anual de la ejecución general de gastos reservados que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Inteligencia;

e) Hacer seguimiento a las recomendaciones incluidas dentro del informe anual del literal a) del presente artículo;

f) Proponer moción de observación respecto de los Directores de los organismos de inteligencia por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Comisión, o moción de censura a los Ministros del ramo correspondiente;

g) Elaborar un informe anual de carácter público que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos de inteligencia fijados por el Gobierno nacional, los controles contenidos en la presente ley y formule recomendaciones para el fortalecimiento

y la supervisión del ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, exponiendo toda la información reportada al Presidente de la República que no requiera mantenerse bajo reserva, y diferenciando de manera clara el cumplimiento de los objetivos de competencia civil y militar de los organismos de inteligencia.

h) Solicitarle al Presidente de la República levantar la reserva total o parcial de una información o la desclasificación de la misma por motivos de interés general y cuando exista una base creíble de que se han cometido violaciones a los derechos humanos como consecuencia del uso de tal información o cuando en su consideración, no constituya una amenaza contra la vigencia del régimen democrático, el orden constitucional y legal, ni la seguridad o defensa nacional. La ciudadanía podrá solicitar a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia que requiera al Presidente de la República para levantar la reserva, parcial o total, de una información o la desclasificación de la misma en los términos de este literal.

i) Presentar oficiosamente denuncias ante las autoridades competentes sobre diferentes aspectos de la labor de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, en especial en lo referente al adecuado uso de gastos reservados, así como en lo relativo a eventuales abusos y/o violaciones a los derechos humanos.

j) Emitir concepto sobre el interés de compra y adquisición de tecnologías con fines de vigilancia o cualquier equipo o *software* que se utilice para la ejecución de actividades de inteligencia y contrainteligencia que amenacen o afecten derechos humanos, el cual tendrá el carácter de vinculante. Este será emitido previa evaluación de impacto de autoridad científica, académica o de una organización de derechos humanos experta en tecnología, que permita ponderar los alcances de la tecnología, sus riesgos y garantías mínimas para satisfacer los estándares de derechos humanos.

k) Conocer los objetivos nacionales de inteligencia trazados en el Plan Nacional de Inteligencia y conocer los objetivos nacionales de inteligencia trazados en el Plan Nacional de Inteligencia, los informes presentados anualmente por los inspectores de conformidad con el artículo 18 de la presente ley. Lo anterior sin perjuicio de la reserva necesaria para garantizar la seguridad de las operaciones, los agentes, las fuentes, los medios y los métodos.

l) Auditar periódicamente la pertinencia, actualidad y exactitud de los procesos y mecanismos que usan los organismos de inteligencia y contrainteligencia, con el fin de garantizar la protección de los datos personales bajo su custodia. Así mismo, adelantar auditorías periódicas de sus sistemas informáticos y de aquellos que se usen para el intercambio o solicitudes de datos con otras entidades, con el fin de verificar que su uso se ajuste

a los parámetros legales y que se cumple con los estándares de seguridad digital.

Parágrafo. Con el fin de verificar el cumplimiento de los mecanismos de control establecidos en la presente ley en casos específicos que sean de su interés, la Comisión podrá: (a) realizar reuniones con la Junta de Inteligencia Conjunta; (b) solicitar informes adicionales a los Inspectores, las Oficinas de Control Interno, o quienes hagan sus veces; (c) citar a los Jefes y Directores de los organismos de inteligencia; (d) conocer los objetivos nacionales de inteligencia trazados en el Plan Nacional de Inteligencia; (e) conocer los informes presentados anualmente por los inspectores de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1621 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de la reserva necesaria para garantizar la seguridad de las operaciones, las fuentes, los medios y los métodos y (f) solicitar la pericia de expertos en la materia para escuchar sus opiniones, quienes también trabajarán bajo reserva.

ARTÍCULO 21. Adiciónese el numeral 9 al artículo 6° de la Ley 1219 del 2008, el cual quedará así:

Artículo 6°. Procedimiento especial de contratación. Para la celebración de los contratos con cargo al rubro de gastos reservados, se adelantará el siguiente procedimiento especial, cuando a criterio del ordenador del gasto las erogaciones no puedan ser ejecutadas por los canales ordinarios.

(...)

9. En el caso de la adquisición de tecnologías con fines de vigilancia, o cualquier equipo que se utilice para la ejecución de actividades de inteligencia y contrainteligencia, se deberá justificar la necesidad de la adquisición de la tecnología en sesión de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Esta justificación se adelantará por el ordenador del gasto, que justificará la necesidad de la compra, las características técnicas de los equipos o *software* a adquirir y el posible vendedor escogido con las condiciones que permitieron su elección. Así mismo, debe justificar el criterio de proporcionalidad en donde se defina cuál es la ventaja o beneficio del uso de esta tecnología y la relación detallada de las posibles afectaciones a los derechos fundamentales que generará su implementación.

CAPÍTULO V

Control previo y posterior de las funciones de inteligencia

Artículo 22. Adiciónese el artículo 49B a la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, el cual quedará así:

Artículo 49 B. Control de Constitucionalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca y al Consejo de Estado decidir sobre el control constitucional de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, que implique interferencia a derechos fundamentales de las personas.

Artículo 23. Adiciónese el numeral 8 al artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

8. De los relativos a la función de inteligencia y contrainteligencia del Estado

(...)

Artículo 24. Adiciónese el artículo 148B a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

148B. Control de constitucionalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado. Las actividades que adelanten los organismos de inteligencia y contrainteligencia, en cumplimiento de misiones de trabajo u órdenes de operaciones, que impliquen afectación de derechos y garantías fundamentales, requerirán control previo y/o posterior del Tribunal Administrativo, a petición del correspondiente Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia ante la Rama Judicial.

Artículo 25. Adiciónese el numeral 27 al artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

27. Del control de constitucionalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado.

Artículo 26. Adiciónese el numeral 12 al artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...)

12. La competencia del control de constitucionalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado, se asignará al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Artículo 27. Adiciónese el título VIII-A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Título VIII-A Disposiciones especiales para el control de constitucionalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado.

Artículo 296A. Principios que rigen el control de constitucionalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado. El control de constitucionalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que realizará en primera instancia un Magistrado de Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en segunda instancia la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se desarrollará con observancia de los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia.

Artículo 296B. Control de constitucionalidad previo de actividades de inteligencia y contrainteligencia. Las siguientes actividades de inteligencia y contrainteligencia serán objeto de control judicial previo:

- a) Interceptación de comunicaciones.
- b) Vigilancia, observación y reconocimiento de personas.
- c) Actividades de inteligencia y contrainteligencia que afecten el secreto de las comunicaciones.
- d) Intrusión en dispositivos electrónicos.
- e) Búsqueda de información en fuentes abiertas, cuando se haya planeado la búsqueda de información de personas.
- f) La búsqueda selectiva en bases de datos de operadores de servicios de telecomunicaciones.
- g) Intercambio de información con entidades públicas y/o requerimientos a privados que impliquen la intrusión en derechos fundamentales.
- h) Adquisición de datos e información personal a las empresas privadas que, por distintos motivos, lícitamente la administren, gestionen o procesen.

Una vez presentada la solicitud de control previo, el Magistrado Sustanciador citará a audiencia reservada, por el medio más expedito, al Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia y contrainteligencia respectiva, y celebrará audiencia dentro de las 24 horas siguientes al recibo de la solicitud.

Una vez instalada la audiencia, el Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia sustentará la solicitud tendiente a obtener la autorización para realizar actividades de inteligencia y contrainteligencia, con indicación de: i) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la actividad de inteligencia y contrainteligencia, con expresa mención de su duración; ii) la individualización y/o identificación de personas que serían objeto de actividad de inteligencia; iii) el cumplimiento de los criterios para considerar que se está frente a una amenaza u oportunidad habilitadora de la función de inteligencia o contrainteligencia y; iv) la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las actividades a realizar y de su duración. Se deberá aportar copia de la misión de trabajo u orden de operaciones, los documentos de planeación respectivos y aquellos que soporten la solicitud.

En caso de que el objetivo de inteligencia o contrainteligencia corresponda a una persona que, en principio, pudiere identificarse, como una persona con protección constitucional reforzada, la carga argumentativa será mayor, en atención a que deberá demostrarse que la activación de ciclo de inteligencia se hizo por razones distintas a las de su actividad o condición protegida constitucionalmente.

Las solicitudes de control de constitucionalidad previo no podrán exceder un término de 90 días para la ejecución de la actividad de inteligencia o contrainteligencia, prorrogable por una sola vez. En cada caso el operador judicial decidirá sobre el término de duración, conforme al test de proporcionalidad sustentado por el Oficial de Enlace.

El Magistrado Sustanciador decidirá la solicitud en la misma audiencia, mediante auto interlocutorio, el cual será susceptible del recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

El Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia podrá interponer recurso de apelación, el cual sustentará inmediatamente y será concedido en efecto suspensivo.

Recibida la actuación objeto de recurso, el Consejero Sustanciador dispondrá de dos (2) días para presentar proyecto a la Sala de Decisión, la cual decidirá el recurso dentro de los dos (2) días siguientes.

Parágrafo. Solo en casos excepcionales, debidamente motivados y con las autorizaciones de quien ordena la misión de trabajo o la orden de operaciones, podrán llevarse a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia contenidas en el presente artículo, sin control previo, por razones de urgencia.

Además de las reglas generales previstas en esta ley que rigen las actividades de inteligencia y contrainteligencia, se debe acreditar la inminencia de la actividad y la afectación que podría derivarse ante la pérdida de oportunidad de la realización de las mismas, aspectos que serán evaluados en el control posterior a fin de garantizar la observancia de las normas y derechos.

Artículo 296C. Control de constitucionalidad posterior de actividades de inteligencia y contrainteligencia. Las siguientes actividades de inteligencia y contrainteligencia serán objeto de control judicial posterior, cuando se advierta interferencia a derechos fundamentales, de personas determinadas o indeterminadas:

- a) Inteligencia en fuentes abiertas.
- b) Inteligencia en el ciberespacio.
- c) Inteligencia de imágenes.
- d) Inteligencia de señales.
- e) Inteligencia electrónica.
- f) Inteligencia técnica.
- g) Inteligencia geoespacial.

- h) Inteligencia de mediciones.
- i) Inteligencia con medios humanos.

Una vez recibido el informe de actividades de inteligencia por el servidor público que autorizó la misión de trabajo u orden de operación, este tendrá la responsabilidad de informar al Oficial de Enlace, dentro de los dos días siguientes, la necesidad de someter a control judicial posterior los resultados obtenidos. Para ello, remitirá los documentos, archivos e insumos de inteligencia que se requieran a efectos de acudir ante la autoridad judicial.

El Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia, dentro de las 24 horas siguientes, solicitará la realización de la audiencia de control posterior. El Magistrado Sustanciador citará a audiencia reservada, por el medio más expedito, al Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia respectiva, y celebrará audiencia dentro de las 36 horas siguientes del recibo de la solicitud.

Una vez instalada la audiencia, el Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia pondrá a disposición de la autoridad judicial los documentos, archivos e insumos que contengan los resultados de las actividades de inteligencia para su respectivo control posterior, junto con la copia de la misión de trabajo u orden de operaciones respectiva.

Deberá sustentar la solicitud tendiente a obtener la legalización del procedimiento o actividad adelantada y sus resultados indicando: i) el cumplimiento de los criterios habilitadores de la función de inteligencia o contrainteligencia, ii) la correspondencia de la actividad de inteligencia o contrainteligencia desplegada con la autorizada en la misión de trabajo u orden de operaciones, iii) La aplicación del test de proporcionalidad de la actividad planeada y ejecutada, y iv) la indicación de los resultados obtenidos con la actividad de inteligencia y contrainteligencia.

El Magistrado Sustanciador decidirá la solicitud en la misma audiencia, mediante auto interlocutorio, el cual será susceptible del recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Habrá dos niveles de análisis que la autoridad jurisdiccional realizará sobre la actividad de inteligencia. El primero, relacionado a que los métodos de la gestión de inteligencia cumplan los estándares de derechos humanos. El segundo, que los derechos humanos derivados del uso de datos sensibles de personas físicas identificables cumplan el fin para el que fueron recolectadas y no haya riesgo de generar discriminación sobre ellas.

El Oficial de Enlace de la agencia de inteligencia podrá interponer el recurso, el cual sustentará inmediatamente y podrá concederse en efecto suspensivo.

Recibida la actuación objeto de recurso, el Consejero Sustanciador dispondrá de tres (3) días para presentar proyecto a la Sala de Decisión, la cual decidirá el recurso dentro de los tres (3) días siguientes.

Parágrafo 1°. Los resultados obtenidos de las actividades contempladas en el artículo 296B de esta ley, siempre deberán someterse a control posterior por la autoridad judicial.

Parágrafo 2°. Una vez en firme la decisión que declara la ilegalidad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, la autoridad judicial ordenará al organismo de inteligencia y/o contrainteligencia comunicar a la persona afectada para que ejerza el derecho a la autodeterminación informativa, indicando los mecanismos y términos para hacerlo efectivo.

Artículo 296D. Registro de la actuación. Se dispondrá el empleo de los medios técnicos idóneos para el registro y reproducción fidedignos de lo actuado, y se utilizará el medio técnico que garantice la fidelidad, genuinidad u originalidad de su registro. Se prohíben las reproducciones escritas, salvo su eventual reproducción escrita para efecto de los recursos.

Al finalizar la diligencia se elaborará un acta en la que conste únicamente la fecha, lugar, nombre de los intervinientes, la duración de la misma y la decisión adoptada.

La audiencia podrá realizarse de manera no presencial, para lo cual la agencia de inteligencia solicitante, deberá proveer los medios técnicos que garanticen la seguridad de la información. La señal del dispositivo de comunicación por audio video deberá ser protegida contra cualquier tipo de interceptación. Toda la actuación judicial se realizará bajo reserva.

Artículo 296E. Transmisión electrónica de documentos. Cualquier documento utilizado durante la audiencia virtual, se transmitirá a la autoridad judicial por medios electrónicos seguros que garanticen la reserva de la información.

Tendrán valor de firmas originales aquellas que consten en documentos transmitidos electrónicamente.

Artículo 296F. Conservación y archivo de los expedientes. Los expedientes de los trámites de control constitucional previo y posterior de las actividades de inteligencia y contrainteligencia serán reservados. Deberá garantizarse su archivo físico o digital con las debidas medidas de seguridad de la información.

Artículo 28. Adiciónese el artículo 32A a la Ley 1621 de 2013, el cual quedará así:

Trámite del ejercicio del derecho de autodeterminación informativa por actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado.

La persona que considere que ha sido objeto de intromisiones indebidas a sus derechos fundamentales por parte de organismos de inteligencia y contrainteligencia del Estado colombiano, podrá solicitar a los organismos de inteligencia:

a) El acceso a documentos, archivos e insumos de inteligencia y contrainteligencia donde registren sus datos personales.

b) La rectificación y/o eliminación de los datos personales que consten en archivos, documentos e insumos de inteligencia y contrainteligencia.

c) Protección de la información de inteligencia y contrainteligencia que contenga sus datos personales a fin de evitar su pérdida, destrucción, utilización o divulgación no autorizada.

La solicitud será tramitada bajo el procedimiento establecido en la Ley 1755 de 2015, relativo a la regulación del derecho fundamental de petición.

El organismo de inteligencia y/o contrainteligencia deberá contestar al peticionario de manera escrita y, en caso de oponer reserva, realizar una debida motivación, indicando el riesgo cierto, actual y probable respecto a la seguridad nacional, defensa nacional, u otro fin establecido en esta ley, y/o la integridad personal de los ciudadanos, los agentes o las fuentes.

En caso de que el peticionario considere que el organismo de inteligencia y/o contrainteligencia no ha dado respuesta satisfactoria y/o que se ha interferido arbitrariamente en sus derechos en desarrollo de actividades de inteligencia o contrainteligencia, podrá acudir en acción de tutela para que el juez constitucional adelante el control correspondiente.

Para ello, el juez requerirá al organismo de inteligencia y/o contrainteligencia la información que sobre la persona se haya recolectado, procesado, analizado y/o difundido, la cual deberá allegarse sin aludir reserva alguna. El juez resolverá si la información deberá continuar bajo reserva, o si deberá ser puesta en conocimiento del peticionario debido a una injerencia arbitraria en sus derechos que amerite una orden de tutela que abarque una protección integral.

De confirmar esta última situación, el juez siempre ordenará al organismo de inteligencia y/o contrainteligencia ponerse en contacto con el afectado, a fin de ejercer su derecho de autodeterminación informativa, sin perjuicio de las demás órdenes que estime necesarias.

Parágrafo 1º. En el evento en el que el solicitante desconozca el organismo de inteligencia y/o contrainteligencia al que deba presentar el requerimiento, podrá presentarlo ante cualquiera de estos. Quien reciba la solicitud, correrá traslado de la misma a todos los organismos de inteligencia y/o contrainteligencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción.

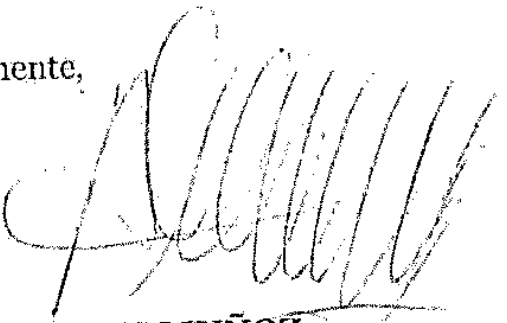
Parágrafo 2º. Esta tutela será conocida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en primera instancia.

Artículo 29. Impacto fiscal. La implementación de esta ley deberá sujetarse a las disposiciones presupuestales y al Marco de Gasto y Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 30. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones de la presente ley regirán a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico