

Fundación  
para el Estado  
de Derecho



SEMÁFORO DEL  
ESTADO DE DERECHO ► No. 26

**LUZ VERDE PARA LA REFORMA  
DE LA LEY SOBRE ACTIVIDADES DE  
INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA**

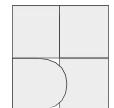
Semáforo  
del estado  
de derecho

 NED  
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD  
NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

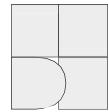
comunicaciones@fedecolombia.org  
[www.fedecolombia.org](http://www.fedecolombia.org)



# SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO



El Semáforo del Estado de Derecho (**el “Semáforo”**) es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.



En el Semáforo, la Fundación para el Estado de Derecho (**FEDe. Colombia**) clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



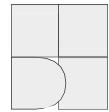
**El color verde** indica que **las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho.** El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.



**El color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por **una posible inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad.** Como inconvenientes serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



**El color rojo** alerta las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo, el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales o sustitución de la constitución.** Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho o normas superiores.** Una clasificación roja debe ser considerada como **una alerta grave** para la opinión pública y las instituciones dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.



# I. CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL

En este informe, la **Fundación** analizará el Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) S-225 de 2024, que busca reformar la Ley Estatutaria 1621 de 2013 para fortalecer los mecanismos de control y supervisión de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, así como reformar el Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia.

En su conjunto FEDe. Colombia cataloga este PLE con el color verde, dado que el mismo fortalece el principio de **gobierno constitucional y de separación de poderes**, así como de **buen gobierno y transparencia**. No obstante, la **Fundación** también señalará la existencia de posibles impactos negativos respecto de otros principios como aquellos asociados a la protección de las libertades individuales.

# II. HISTORIA DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) S-225 de 2024<sup>1</sup>, de iniciativa legislativa, fue radicado ante la comisión primera del Senado, el 4 de septiembre del mismo año, por un grupo de congresistas pertenecientes a partidos de la coalición de gobierno<sup>2</sup>. Su objetivo es modificar la Ley Estatutaria 1621 de 2013 para reforzar la protección de los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.

En el pasado, FEDe. Colombia no había analizado iniciativas que estuvieran directamente relacionadas con el sector de inteligencia. No obstante, en el **Semáforo Sectorial de Paz y Seguridad**<sup>3</sup>, la **Fundación** abordó cuestiones

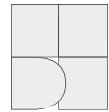
---

<sup>1</sup> El proyecto está disponible aquí: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrienio-2022-2026/2024-2025/article/225-por-la-cual-se-reforma-la-ley-1621-de-2013-para-reforzar-la-proteccion-a-los-derechos-humanos-y-fortalecer-el-marco-juridico-de-los-organismos-que-llevan-a-cabo-actividades-de-inteligencia-y-contrainteligencia-se-fortalece-el-sistema-de-depuracion-de-datos-y-archivos-de-inteligencia-y-contrainteligencia-y-se-dictan-otras-disposiciones>

<sup>2</sup> En particular del Pacto Histórico, la Alianza Verde, Comunes y la Unión Patriótica.

<sup>3</sup> Disponible aquí:

[https://www.fedecolombia.org/\\_files/ugd/b7abd9\\_370c7c4362a04dbda022256ad45f8505.pdf](https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_370c7c4362a04dbda022256ad45f8505.pdf)



relevantes relacionadas con la protección de los defensores de derechos humanos y las actividades que estos realizan.

En términos generales, el análisis destacó el papel fundamental de los defensores de derechos humanos en la consolidación de principios, como el **pluralismo democrático y la participación ciudadana**. Así, el Semáforo subrayó cómo, a nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha identificado el uso estigmatizante del aparato estatal contra opositores políticos en Las Américas y reconocido la necesidad de proteger a estos defensores de la criminalización indebida de sus actividades<sup>4</sup>.

Sumado a lo anterior, cabe resaltar que esta no es la primera vez que una iniciativa de estas características se presenta en el Senado. Por el contrario, anteriormente se tramitaron los **Proyectos de Ley S-126 de 2020 y S-236 de 2023**, ambos con un objeto prácticamente idéntico al de esta nueva iniciativa. Sin embargo, las dos proposiciones fueron archivadas durante su trámite en el Congreso.

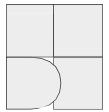
Bajo este contexto, este nuevo PLE propone una reforma integral a la Ley 1621 de 2013 para fortalecer el control y la transparencia de las actividades de inteligencia. Para esto, cada uno de sus capítulos gira alrededor de una serie de temas particulares que serán el objeto central de la reforma.

En el **primer capítulo**, se establecen principios fundamentales que deben guiar todas las actividades de inteligencia como los de necesidad, proporcionalidad y trazabilidad. Estos, buscan asegurar que la recolección y el uso de información se realicen exclusivamente en función de la seguridad nacional. Además, define los objetivos de la función de inteligencia y contrainteligencia e introduce prohibiciones específicas, como la de utilización de técnicas coercitivas.

En el **segundo capítulo**, el proyecto establece criterios claros para identificar amenazas reales que justifiquen las actividades de inteligencia. Además, ordena que los manuales de inteligencia se actualicen en un plazo de un año, alineándose con los estándares internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH). También regula la interceptación de

---

<sup>4</sup> Resolución No. 074 de 2020 de la Defensoría del Pueblo.



comunicaciones, que debe cumplir con principios de necesidad y proporcionalidad, prohibiendo el uso de tecnologías con fines discriminatorios.

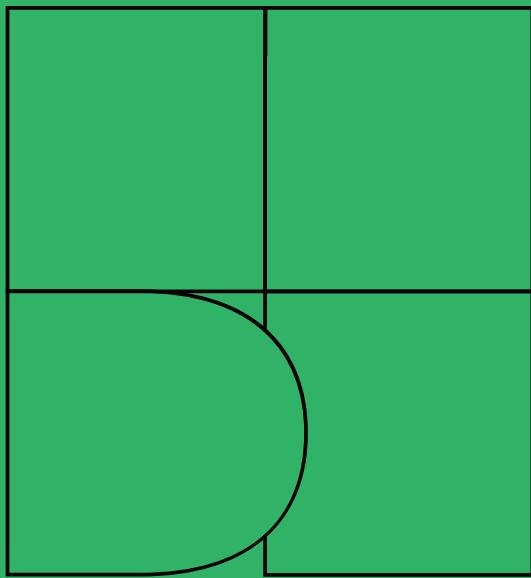
El **tercer capítulo** aborda la reserva de la información manejada en actividades de inteligencia. Establece que los documentos confidenciales estarán protegidos durante 15 años, ampliables solo en condiciones especiales aprobadas por la Comisión Legal y el Presidente de la República. Sin embargo, las autoridades judiciales y administrativas pueden acceder a esta información cuando sea necesario para el ejercicio de sus funciones, con protecciones adicionales para aquellos que denuncien violaciones a derechos humanos.

El **cuarto capítulo** regula las excepciones y colaboraciones, permitiendo la cooperación entre entidades bajo acuerdos interinstitucionales y eximiendo a los servidores de inteligencia de denunciar información confidencial, salvo en casos de graves violaciones a derechos humanos. Igualmente, establece que el acceso a información privada clasificada solo puede realizarse con orden judicial.

El **quinto capítulo** introduce reformas al **Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia**, una instancia creada para gestionar, actualizar y depurar los archivos de inteligencia y contrainteligencia. Esta estructura incluye una Instancia de Depuración, apoyada por comités y asesoría internacional, encargada de clasificar archivos en función de su valor y conformidad con el marco legal.

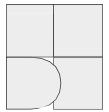
Finalmente, el **sexto capítulo** establece un sistema de control judicial sobre las actividades de inteligencia, que abarca especialmente un control previo de las mismas. Así, las actividades que puedan afectar derechos fundamentales, como las interceptaciones de comunicaciones y el uso de tecnologías intrusivas, estarán sujetas a una revisión judicial por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y sus decisiones podrán ser apeladas ante el Consejo de Estado.

En su conjunto, el proyecto busca modernizar el marco normativo de las actividades de inteligencia, promoviendo un equilibrio entre la seguridad nacional y la protección de los derechos humanos. No obstante, como veremos adelante, algunas de sus disposiciones podrían resultar problemáticas a la luz de los principios del Estado de Derecho.



---

Fundación  
para el Estado  
de Derecho



## III. TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el test del Semáforo a los artículos relevantes del PLE, rescata sus ventajas y alerta sobre los riesgos potenciales.



- 1) Primero, la iniciativa fortalece el principio de gobierno constitucional y la separación de poderes bajo los estándares internacionales de derechos humanos.

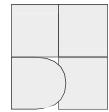
El principio de gobierno constitucional y separación de poderes implica un sistema de organización estatal en el que el poder se encuentra limitado y regulado por una Constitución que garantiza la protección de los derechos fundamentales y el respeto al orden democrático. Este principio asegura la distribución del poder entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, que actúan de forma independiente y con mecanismos de control mutuo para evitar la concentración de poder en un solo órgano.

En el contexto colombiano, este principio se refuerza con el concepto de “**bloque de constitucionalidad**”<sup>5</sup>, que integra al ordenamiento jurídico doméstico los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país. De este modo, las disposiciones de los tratados adquieren un estatus constitucional y, como tal, sirven de referencia para interpretar y aplicar la Constitución, especialmente en materia de derechos fundamentales.

Para FEDe. Colombia, el proyecto de ley fortalece este principio al actualizar las prácticas de inteligencia y contrainteligencia para que resulten conformes con los estandares internacionales de derechos humanos, especialmente aquellos desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

---

<sup>5</sup> Artículo 93 de la Constitución.



La CADH es un tratado internacional, adoptado en 1969 en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que establece derechos civiles y políticos fundamentales, así como sus mecanismos de protección. Entre estos, se incluye la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyo propósito es promover y garantizar el respeto de los derechos humanos entre los países firmantes de la región.

Como órgano judicial de la Convención, la Corte IDH tiene la función de interpretar y resolver casos sobre el cumplimiento del Tratado, por lo que sus decisiones resultan vinculantes para todos los países que ratificaron dicho instrumento<sup>6</sup>. Por tanto, la Corte Interamericana puede imponer **obligaciones concretas al Estado colombiano**, que debe adecuar su legislación y prácticas internas para respetar los derechos protegidos por la Convención en el marco de sus interpretaciones.

Al respecto, cabe resaltar que el 18 de octubre de 2023<sup>7</sup>, la Corte IDH emitió una sentencia en la que halló a Colombia responsable a nivel internacional por violaciones de derechos humanos que afectaron a varios integrantes de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. La Corte determinó que, desde la década de 1990 hasta, al menos, 2005, distintas agencias gubernamentales llevaron a cabo actividades de inteligencia arbitrarias contra esta organización.

Adicionalmente, la Corte Interamericana determinó que estas prácticas continuaron incluso tras la promulgación de la Ley 1621 de 2013 (que regula hasta ahora las funciones de los organismos de inteligencia y contrainteligencia), lo que constituyó una seria violación a los derechos (i) a la vida, (ii) a la integridad personal, (iii) a la vida privada, (iv) a la libertad de pensamiento y de expresión, (v) a la autodeterminación informativa y (vi) al derecho a defender los derechos humanos (entre varios otros)<sup>8</sup>.

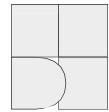
De este modo, en el fallo, la Corte ordenó a Colombia adoptar varias medidas para asegurar una reparación integral, incluyendo la revisión y adecuación de la

---

<sup>6</sup> Entre los que se encuentra Colombia, que lo ratificó por medio de la Ley 16 de 1972.

<sup>7</sup> 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. La decisión está disponible aquí: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_506\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_506_esp.pdf)

<sup>8</sup> Esto, en violación de los artículos 4.1, 5.1, 5.2, 8.1, 11.1, 11.2, 11.3, 13.1, 16.1, 17.1, 19, 22.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



Ley 1621 de 2013 y el Decreto 2149 de 2017<sup>9</sup>, así como la promulgación de nuevas normativas para proteger el derecho a la autodeterminación informativa. Además, exigió actualizar los manuales de inteligencia y definir, entre otros aspectos, los tipos de actividades de recopilación de información permitidas, sus objetivos y los controles judiciales necesarios.

Conforme lo anterior, la Corte destacó la importancia de incluir en la legislación elementos clave como<sup>10</sup>:

- **Control judicial previo** para las técnicas de vigilancia sobre personas y acceso a bases de datos no públicas.
- **Períodos de validez y legitimidad** para el acceso a información de entidades públicas y privadas.
- **Monitoreo del espectro electromagnético**, especificando qué tipo de vigilancia es admisible y bajo qué controles judiciales.
- **Registros formales y numerados** de las actividades de inteligencia, con trazabilidad en cada etapa.
- **Regulaciones sobre el procesamiento de datos personales**, incluyendo la identificación de responsables, propósitos de procesamiento y técnicas usadas.

Bajo este contexto, para FEDeColombia, las reformas impulsadas por el PLE reflejan el compromiso de Colombia de adecuar su legislación a los principios de **gobierno constitucional y separación de poderes**, respetando el **bloque de constitucionalidad**.

Así, en el Capítulo I, se establecen los principios fundamentales que deben guiar las actividades de inteligencia en Colombia, destacándose principios constitucionales básicos, como el de proporcionalidad, necesidad y el de respeto a la dignidad humana<sup>11</sup>. Además, se incluyen medidas específicas orientadas a garantizar el cumplimiento de estos estándares, como el control judicial previo, la adecuación de la reserva legal, etc.

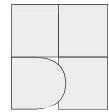
De este modo, el PLE establece una serie de disposiciones para el **fortalecimiento del control judicial previo**<sup>12</sup> de las actividades de inteligencia,

<sup>9</sup> Sobre depuración de archivos de inteligencia.

<sup>10</sup> En particular, revisar los párrafos 671 a 694 de la sentencia y la nota a pie de página 868.

<sup>11</sup> Artículos 4 y 5 del proyecto.

<sup>12</sup> Este desarrollo puede encontrarse a lo largo del Capítulo VI que corresponde al artículo 59 y subsiguientes del proyecto.



que serán de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este control, enfocado en las actividades de inteligencia que impliquen afectación de derechos fundamentales, asegura que las intervenciones en la privacidad y en los derechos de los ciudadanos solo ocurran cuando un juez haya verificado la legalidad y proporcionalidad de la medida, lo que actúa como un contrapeso esencial para evitar el uso indebido del poder.

Para FEDe. Colombia, en una democracia, los organismos de inteligencia deben operar bajo el escrutinio de un poder independiente –el poder judicial– que valide sus acciones, asegurando que éstas se realicen en cumplimiento de los fines legítimos del Estado y no como medios de persecución o intimidación.

Asimismo, la **adecuación del tiempo de reserva legal<sup>13</sup>** es otra disposición que refuerza el gobierno constitucional y la transparencia en el ejercicio del poder. La reserva legal, aunque necesaria, en ciertos casos, para proteger la seguridad del Estado, debe limitarse en el tiempo y estar sujeta a los principios de proporcionalidad y necesidad, como lo establece la Ley 1712 de 2014.

Siendo así, la Fundación encuentra que establecer un límite de 15 años para la reserva garantiza que la información clasificada se haga pública en un periodo razonable, permitiendo a la sociedad y a las instituciones evaluar el actuar de los organismos de inteligencia. Esta medida evita que el Estado pueda clasificar información de manera indefinida, promoviendo así la rendición de cuentas y la transparencia.

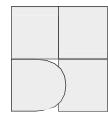
Finalmente, la **adaptación de los controles sobre interceptación de comunicaciones<sup>14</sup>** también fortalece la separación de poderes al establecer parámetros claros para estas actividades. Así, la regulación detalla los tipos de información que pueden recolectarse, las prácticas que se encuentran prohibidas en estos casos y medidas de supervisión que aseguran que solo en casos específicos y justificados se puedan realizar interceptaciones, bajo una estricta supervisión de la rama judicial.

FEDe. Colombia considera que estos elementos reducen el riesgo de que los organismos de inteligencia puedan interceptar comunicaciones de manera arbitraria. El proyecto establece un balance en el cual el poder ejecutivo no

---

<sup>13</sup> Artículo 22 del proyecto.

<sup>14</sup> Artículo 15 y subsiguientes del proyecto.



puede ejercer sus facultades sin la intervención del poder judicial, protegiendo así la independencia y equilibrio entre las ramas del Estado.

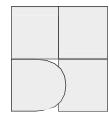
En tal sentido, puede decirse que estas reformas no solo responden a las exigencias internacionales, sino que fortalecen el marco democrático colombiano, permitiendo que el ejercicio del poder estatal se someta a los principios de **gobierno constitucional y separación de poderes**.

Dichas medidas crean una estructura, en la cual los poderes del Estado actúan de manera interdependiente y equilibrada, permitiendo que cada uno cumpla su rol de contrapeso frente a los demás. De este modo, se evita la concentración de poder en una sola rama o institución y se protege el principio democrático de responsabilidad y respeto por los derechos humanos.

Además, la incorporación de los estándares de los tratados internacionales de derechos humanos (como la Convención Interamericana) al ordenamiento colombiano, a través del **bloque de constitucionalidad**, refuerza la obligación del Estado de cumplir con estándares internacionales en la protección de derechos, especialmente cuando se trata de actividades de inteligencia y seguridad.



Fotografía: Peshkov



2) Segundo, la iniciativa fortalece el principio de buen gobierno y transparencia especialmente a través del Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (SND).

El principio de **buen gobierno y transparencia** se refiere a la obligación de las autoridades y entidades públicas de actuar de manera ética, eficiente, y orientada al interés general. Este principio exige que los funcionarios públicos gestionen los recursos y servicios de manera responsable, evitando cualquier práctica de corrupción, arbitrariedad o abuso de poder.

Para La Fundación, este principio se ve fortalecido a través del PLE porque las medidas que propone están diseñadas para garantizar que la labor de inteligencia y contrainteligencia en Colombia se realice de forma mucho más abierta, responsable y, sobre todo, con criterios claramente definidos para la depuración de sus archivos.

En línea con el punto anterior, la actualización de la normativa sobre prácticas de inteligencia<sup>15</sup> representa un avance importante hacia una mayor transparencia. Estas disposiciones novedosas establecen una base sólida que regula las actividades de inteligencia, disminuyendo así el margen para actos arbitrarios que permitían situaciones de abuso y violaciones de derechos humanos, como señaló la Corte Interamericana en su sentencia<sup>16</sup>.

Igualmente, establecer un límite temporal único de 15 años para la desclasificación de archivos de inteligencia responde a una recomendación de la Comisión de la Verdad<sup>17</sup>, que señaló la necesidad de que se permita el acceso a información que esclarezca posibles violaciones de derechos humanos en las que pudo estar involucrado el Estado.

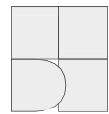
Aunque por sí solas estas modificaciones resultan fundamentales, quizá el punto más importante introducido por el proyecto de ley son las modificaciones con respecto al funcionamiento y conformación del Sistema Nacional de

---

<sup>15</sup> Orientada esencialmente a cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> «Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia», accedido 6 de noviembre de 2024, <https://babel.banrepultural.org/digital/collection/comision-col/id/348/>. En particular, la Recomendación No. 42 (Corto Plazo).



Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (SND)<sup>18</sup>. Así, el PLE modifica la estructura diseñada para actualizar, corregir y retirar archivos de inteligencia y contrainteligencia de manera periódica y conforme a los estándares de derechos humanos.

Este sistema incorpora varios elementos, como una **Comisión Asesora**; un **Consejo Asesor de Depuración**; **Comités de Actualización, Corrección y Retiro de Datos**; y sobre todo una **Instancia de Depuración**<sup>19</sup>.

De este modo, el PLE busca generar cambios significativos en la supervisión, inspección, vigilancia y control de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, promoviendo un sistema que incluye una instancia de supervisión a las actividades del gobierno, de carácter fundamentalmente civil, a través de la **Instancia de Depuración** y su **Consejo Asesor**.

La **Instancia de Depuración**<sup>20</sup> desempeña un rol crucial, siendo la unidad administrativa encargada de implementar recomendaciones de depuración, coordinar con los organismos de inteligencia y preservar los archivos históricos que tengan relevancia. Esta instancia es responsable de evaluar el trabajo de los Comités, registrar todos los procedimientos y contar con la asesoría de expertos internacionales que garanticen un enfoque integral y respetuoso de los derechos humanos.

Por otro lado, la creación del **Consejo Asesor de la Instancia de Depuración**<sup>21</sup> constituye un pilar fundamental en la supervisión de este sistema, ya que tiene la función de asesorar a la Instancia de Depuración, aprobar propuestas y elaborar informes públicos. Estos informes permiten a la ciudadanía y a otras instituciones evaluar de manera objetiva el cumplimiento de los estándares de buen gobierno, facilitando la rendición de cuentas y promoviendo la confianza pública en la gestión de la información sensible.

Sumado a esto, la definición de criterios claros (principio de legalidad y el valor de los archivos<sup>22</sup>) para la depuración de archivos de inteligencia y contrainteligencia resulta fundamental. Gracias a estos, los documentos que no cumplen con el criterio de legalidad o que ya han perdido su valor operativo

---

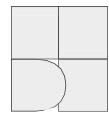
<sup>18</sup> Artículo 31 del proyecto.

<sup>19</sup> Artículo 32 del proyecto.

<sup>20</sup> Artículo 33 del proyecto.

<sup>21</sup> Artículo 38 del proyecto.

<sup>22</sup> Artículo 42 del proyecto.

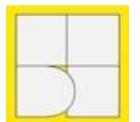


deben ser retirados y enviados al Archivo General de la Nación o al Archivo de Derechos Humanos y Memoria Histórica<sup>23</sup>.

Para FEDe. Colombia, este conjunto de medidas representa un avance significativo en el camino hacia un Estado en el que el manejo de la inteligencia y contrainteligencia sea transparente, justificado y supervisado. En particular, la creación de una autoridad de carácter civil para el control del proceso de depuración es una demanda apoyada en los principios de supervisión inspección, vigilancia y control de los estándares internacionales<sup>24</sup>. Someter a las actividades de inteligencia y contrainteligencia al control de entidades no militares e independientes es un avance en términos de la transparencia de las actuaciones estatales y el respeto hacia los derechos humanos.

La Fundación considera que este tipo de supervisión aumenta la legitimidad y la confianza pública, ya que permite que se emitan informes de acceso público y promueve una cultura de transparencia que, en el pasado, ha sido insuficiente. Siendo así, el PLE establece un modelo donde los ciudadanos pueden confiar en que las actividades de inteligencia y contrainteligencia se desarrollan dentro de un marco legal robusto.

En particular, la creación del SND, con sus diversas instancias, la implementación de procedimientos de depuración basados en la legalidad y el valor de los archivos son medidas que garantizan que las prácticas de inteligencia no solo respondan a los intereses de seguridad nacional, sino que también estén en plena armonía con los derechos fundamentales de los ciudadanos y los estándares de un Estado de derecho responsable y transparente.

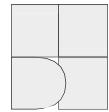


## AMARILLO

- 1) Primero, y a pesar de lo anterior, la iniciativa mantiene disposiciones demasiado amplias que pueden resultar contrarias a las libertades individuales.

<sup>23</sup> Artículo 46 del proyecto. Cabe resaltar que la información debe ser almacenada en repositorios seguros y debe estar protegida adecuadamente, con un énfasis especial en la anonimización de datos personales sensibles, protegiendo así la privacidad de los ciudadanos y respetando los derechos de las personas.

<sup>24</sup> Reiterados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, noviembre 25, 2003. Pág. 158.



El principio de derechos humanos y libertades individuales se fundamenta en la garantía de que cada persona debe gozar de derechos fundamentales inalienables y de la libertad de actuar, opinar, y vivir sin intervención indebida del Estado o de terceros, siempre que no infrinjan los derechos de los demás.

La protección de estos derechos y libertades es crucial para un sistema democrático y el gobierno constitucional, donde los poderes del Estado están delimitados y se respeta la dignidad humana. La **separación de poderes** y el **respeto por las libertades individuales** son, en este sentido, elementos centrales para prevenir abusos de autoridad y mantener el Estado de Derecho.

Desde la perspectiva de FEDe. Colombia, aunque el proyecto de ley bajo análisis incluye avances significativos en cuanto a la búsqueda de aumentar la transparencia y actualizar la normativa local frente a los estándares internacionales, el mismo presenta aspectos que resultan preocupantes debido a la falta de una regulación suficientemente concreta.

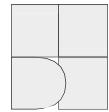
Así, si bien la norma adopta definiciones de conceptos clave, como inteligencia y contrainteligencia –, en la búsqueda por proteger los derechos fundamentales y el gobierno constitucional–, otras categorías, como la de “amenazas” o “terrorismo”, se mantienen amplias y ambiguas. De este modo, el PLE justifica que se lleven a cabo operaciones de inteligencia (y contrainteligencia) en virtud de actividades descritas de manera general, lo que amplía peligrosamente el margen de discrecionalidad del Estado.

Por ejemplo, el literal g del numeral 3 del artículo 2 del proyecto entiende que cualquier relación entre “servidores y funcionarios públicos con organizaciones y conductas criminales” puede ser considerada como una “amenaza”. Sin embargo, el concepto de “conducta criminal”<sup>25</sup> no se encuentra detallado ni definido en el texto y tampoco hay una descripción de la clase de “relaciones” que pueden ameritar la apertura de una investigación. Esto, sin contar con que el lenguaje de dichos artículos difiere del utilizado para describir los delitos contenidos en el Código Penal)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, surgen preguntas como: ¿Las “conductas criminales” se refieren únicamente a la comisión comprobada de uno delito o varios delitos? ¿La comisión de cualquier delito, sin importar su naturaleza o relevancia para la seguridad nacional (como un hurto simple), justifican el uso de las funciones de inteligencia? ¿Ocurre lo mismo para el caso de las relaciones del servidor público con los supuestos criminales?

<sup>26</sup> Ley 599 de 2000.



Por otro lado, el numeral 4 del artículo 2 de la iniciativa define el concepto de “**terrorismo**” como “actos de amenaza que impliquen violencia indiscriminada contra la población civil, las instituciones democráticas la infraestructura crítica del estado, dirigidos a afectar o poner en riesgo latente la seguridad nacional”.

Aunque este numeral menciona el uso de la “intimidación o coerción ilegítima”, la definición propuesta carece de un componente básico que refleje el consenso internacional actual sobre la definición de “**terrorismo**”. Es decir, “el elemento subjetivo de la intencionalidad de causar daño a la vida, la integridad física o la libertad personal, con el propósito de generar un estado de terror en la población o intimidar a un grupo específico”<sup>27</sup>.

Siendo así, la redacción actual de la norma deja abierta la posibilidad de que cualquier conducta o relación potencialmente considerada como criminal o bien otros delitos insignificantes para la seguridad nacional se utilicen como excusa para activar funciones de inteligencia contra servidores públicos. Igualmente, deja abierta la puerta para catalogar de manera arbitraria acciones bajo el rótulo de “**terroristas**”.

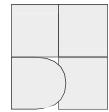
Pese a que estas ambigüedades pueden parecer menores, no dejan de representar un riesgo significativo, ya que pueden ser utilizadas como base para que el Estado lleve a cabo labores de inteligencia en contextos injustificados o bien de manera desproporcionada. Esto, incluso si, en principio, se han establecido criterios para identificar amenazas que habilitan las funciones de inteligencia y contrainteligencia, como los del artículo 7 del proyecto.

Como lo señala el **Concepto Técnico de la Organización de las Naciones Unidas - Derechos Humanos**, esta situación resulta particularmente grave en el contexto colombiano, en el que estas categorías han sido utilizadas a lo largo de la historia para justificar perfilamientos, actos de vigilancia indebida y persecución política bajo doctrinas como la del “enemigo interno”<sup>28</sup>.

La doctrina del **enemigo interno** es una concepción de seguridad que identifica a ciertos sectores de la población civil como posibles amenazas al

<sup>27</sup> Resolución 1566 de 2004 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>28</sup> «Concepto técnico de ONU Derechos Humanos sobre la Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria No. 225 del 2024 en el Senado, por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 (inteligencia y contra inteligencia).», ONU-DH COLOMBIA, 4 de octubre de 2024, [https://www.hchr.org.co/historias\\_destacadas/concepto-tecnico-de-onu-derechos-humanos-sobre-la-radicacion-del-proyecto-de-ley-estatutaria-no-225-del-2024-en-el-senado-por-la-cual-se-reforma-la-ley-1621-de-2013-inteligencia-y-contra-inteligencia/](https://www.hchr.org.co/historias_destacadas/concepto-tecnico-de-onu-derechos-humanos-sobre-la-radicacion-del-proyecto-de-ley-estatutaria-no-225-del-2024-en-el-senado-por-la-cual-se-reforma-la-ley-1621-de-2013-inteligencia-y-contra-inteligencia/).



orden establecido. Bajo esta lógica, no solo se focaliza la lucha contra actores externos que pueden poner en riesgo la seguridad del Estado, sino que se extiende hacia ciudadanos, movimientos sociales, periodistas, opositores políticos y defensores de derechos humanos, considerados "subversivos" o vinculados a actividades que supuestamente atentan contra el Estado<sup>29</sup>.

En Colombia, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad ha discutido el impacto de este enfoque identificando la existencia de "(...) actividades que involucraban la estigmatización y criminalización de movimientos políticos y sociales, así como de personas defensoras de derechos humanos, bajo la presunción de vínculos con grupos armados y terroristas"<sup>30</sup>.

Al respecto, el caso del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) constituye un ejemplo paradigmático de cómo estas doctrinas y marcos normativos ambiguos permitieron toda clase de abusos. Durante su operación y especialmente entre los años 2001 y 2009, el DAS no solo empleó herramientas de inteligencia para perseguir a defensores de derechos humanos, líderes sociales y opositores políticos, sino que también estuvo implicado en crímenes como interceptaciones ilegales, amenazas, hostigamientos y elaboración de perfiles que fomentaron un ambiente de criminalización y represión<sup>31</sup>.

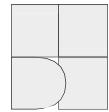
Este organismo se convirtió en un símbolo del uso desproporcionado y arbitrario de la inteligencia, lo que culminó en su desaparición como institución. Sin embargo, como muestra la sentencia de la Corte IDH, su cierre no garantizó la eliminación de las prácticas que lo caracterizaron, pues muchas de estas persistieron bajo otras formas institucionales debido a la insuficiencia de la Ley 1621 de 2013 para establecer controles efectivos y erradicar estos vicios estructurales.

De hecho, la Comisión Interamericana, tras su visita a Colombia, en el marco de las protestas civiles multitudinarias del 2021, expresó su preocupación por las reiteradas denuncias sobre el perfilamiento de personas usuarias de redes

<sup>29</sup> Camila Osorio, «La Comisión de la Verdad: la doctrina del enemigo interno sirvió para “la persecución y exterminio físico y político»», El País América Colombia, 30 de junio de 2022, <https://elpais.com/america-colombia/2022-06-30/la-comision-de-la-verdad-la-doctrina-del-enemigo-interno-sirvio-para-la-persecucion-y-exterminio-fisico-y-politico.html>.

<sup>30</sup> 30 «Concepto técnico de ONU Derechos Humanos sobre la Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria No. 225 del 2024 en el Senado, por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 (inteligencia y contra inteligencia).»

<sup>31</sup> «Colombia - Las actividades de inteligencia del Estado -DAS- al servicio de intereses criminales y de persecución política.», Federación Internacional por los Derechos Humanos, accedido 20 de noviembre de 2024, <https://www.fidh.org/es/region/americas/colombia/Colombia-Las-actividades-de>.



sociales, participantes o no en las protestas, quienes fueron caracterizadas de manera “genérica” mediante términos como “terroristas”, “vándalos” o “criminales”<sup>32</sup>.

Para FEDe. Colombia, de no corregirse las deficiencias de la actual propuesta de reforma, existe el riesgo de que estas instituciones sean nuevamente instrumentalizadas en un esquema de lawfare<sup>33</sup> contra los ciudadanos, donde las herramientas legales se utilizan como armas de persecución política, estigmatización y silenciamiento de voces críticas.

Para evitar repetir los errores del pasado, es imperativo que la nueva legislación incluya definiciones precisas, alineadas con los estándares internacionales, y que establezca controles rigurosos para las funciones de inteligencia. Además, debe garantizar mecanismos efectivos de supervisión civil y judicial, que limiten el poder discrecional de los organismos de inteligencia y aseguren que las actividades se realicen con estricto apego a los derechos humanos, evitando que se conviertan en herramientas de represión política y social.

Por tanto, La Fundación encuentra que el proyecto, aunque apunta a importantes mejoras, sigue siendo insuficiente respecto a algunos aspectos relacionados con la protección de derechos humanos y libertades individuales.

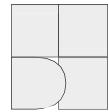
Tal situación, resulta especialmente problemática en un contexto en el que, históricamente, hemos evidenciado episodios de vigilancia y seguimiento que, bajo argumentos amplios de “seguridad”, terminaron afectando a individuos que no representaban una amenaza real para la seguridad nacional, como los asociados al extinto DAS.

## IV. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) S-225 de 2024 representa un avance importante en la actualización y regulación de las actividades de inteligencia y contrainteligencia en Colombia. Sus aportes en términos de transparencia,

<sup>32</sup> CIDH, Observaciones y recomendaciones – Visita de trabajo a Colombia, junio 2021. [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_cidh\\_Colombia\\_spA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf)

<sup>33</sup> Juan Carlos Abreu y Abreu «Lawfare, el discurso de la guerra judicial a dos fuegos: entre el neoliberalismo y el populismo “progresista”», Blog Revista Derecho del Estado, 3 de julio de 2023, <https://blogrevistaderechoestado.uexternado.edu.co/2023/07/03/lawfare-el-discurso-de-la-guerra-judicial-a-dos-fuegos-entre-el-neoliberalismo-y-el-populismo-progresista/>.



control judicial y alineación con estándares internacionales fortalecen el principio de gobierno constitucional y la separación de poderes. Estos cambios son esenciales para proteger la seguridad nacional en un marco que respete los derechos humanos, respondiendo así a demandas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la necesidad de prevenir abusos documentados en la historia reciente del país, como los casos asociados al extinto DAS.

Sin embargo, La Fundación también advierte sobre ciertas ambigüedades en el proyecto que podrían comprometer la protección de las libertades individuales. En particular, conceptos, como el de "amenaza" y el de "conductas criminales", se definen de manera amplia, lo que podría dar pie a interpretaciones que justifiquen actividades de inteligencia en contextos no siempre proporcionales a la amenaza real. En un contexto como el actual donde la preocupación sobre el uso indebido de herramientas de inteligencia y vigilancia se ha visto reactivada con el reciente escándalo del software PEGASUS<sup>34</sup>, estas preocupaciones no pueden ser ignoradas. Al contrario, las mismas subrayan la necesidad de contar con un marco normativo robusto que limite y supervise estrictamente el uso de herramientas de vigilancia para evitar que se conviertan en instrumentos de control indebido o vulneración de derechos fundamentales.

Por tanto, aunque el proyecto de ley es un paso significativo hacia una actividad de inteligencia estatal más regulada y transparente, su implementación efectiva y la claridad de sus disposiciones serán esenciales para consolidar un verdadero equilibrio entre la seguridad nacional y la protección de los derechos humanos en Colombia.

---

<sup>34</sup> Valentina Parada Lugo, «Pegasus en Colombia: las claves para entender la denuncia de Petro», El País América Colombia, 6 de septiembre de 2024, <https://elpais.com/america-colombia/2024-09-06/pegasus-en-colombia-las-claves-para-entender-la-denuncia-de-petro.html>.