



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1345

Bogotá, D. C., Viernes, 29 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 39 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
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

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 236 DE 2023 CÁMARA

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

Bogotá D.C., 19 de septiembre de 2023

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: **Radicación Proyecto de Ley Estatutaria número 236 del 2023**, por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 y se dictan otras disposiciones para reforzar la protección a los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico que permita a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia y cumplir con su misión constitucional y legal.

Respetado secretario:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Cámara de Representantes del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley 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 para que estas sean desarrolladas en cumplimiento de la misión constitucional y legal de los organismos que llevan a cabo dichas actividades en observancia especial

de la protección a los derechos humanos. En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Bogotá


CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República


GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 236 DE 2023 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto 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 para que estas sean desarrolladas en cumplimiento de la misión constitucional y legal de los organismos

que llevan a cabo dichas actividades en observancia especial de la protección a los derechos humanos.

Artículo 2º. *Adecuación de Manuales de inteligencia y contrainteligencia.* Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

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 ajustándola a derecho y derogando aquellas disposiciones que sean contrarias a la Constitución y la presente Ley, 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 revisar la integración de las normas en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario en los manuales de inteligencia y contrainteligencia. Al finalizar este período 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.

Parágrafo. 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, 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.

Artículo 3º. *Monitoreo del Espectro electromagnético.* Adiciónese tres párrafos al artículo 17 de la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 17: *Monitoreo del Espectro Electromagnético.* Las actividades de inteligencia y contrainteligencia comprenden actividades de monitoreo del espectro electromagnético debidamente incorporadas dentro de órdenes de operaciones o misiones de trabajo. La información recolectada en el marco del monitoreo del espectro electromagnético en ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, que no sirva para el cumplimiento de los fines establecidos en la presente Ley, deberá ser destruida y no podrá ser almacenada en las bases de datos de inteligencia y contrainteligencia. El monitoreo no constituye interceptación de comunicaciones. La interceptación de conversaciones privadas telefónicas móviles o fijas, así como de las comunicaciones privadas de datos, deberán someterse a los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Constitución y el Código de Procedimiento Penal y sólo podrán llevarse a cabo en el marco de procedimientos judiciales.

Parágrafo 1º. Para la actividad de monitoreo del espectro electromagnético se deberá adelantar

previa aplicación de la prueba de necesidad y proporcionalidad definida en los estándares internacionales de Derechos Humanos. Para efectos de la presente Ley, se entenderá como monitoreo aquel que conlleve el desarrollo de labores preventivas, que no entrañan una intervención desproporcionada en los derechos fundamentales y se realiza sobre comunicaciones de personas indeterminadas, desde aparatos y números no especificados y por el tiempo razonable y estrictamente necesario para precisar los alcances de una investigación u operación en curso legalmente autorizados. Se prohíbe el uso de tecnologías de la información e inteligencias artificiales para la clasificación de personas en razón de su origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, estudiantiles, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que versen sobre los derechos y garantías de partidos políticos de oposición, en lo relativo a su salud, a la vida sexual o rasgos fenotípicos.

Parágrafo 2º. Cuando el monitoreo derive en la interceptación de comunicaciones de personas determinadas e individualizables, porque previamente la actividad se atribuyó al monitoreo o porque aleatoriamente se obtuvo por error este resultado, será considerado como “interceptación de comunicaciones” en los términos en que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política, el artículo 235 del Código de Procedimiento Penal y el artículo 2.2.2.6.1. del Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo 3º. No constituye monitoreo del espectro electromagnético las intromisiones directas a dispositivos, el monitoreo de contenido y el tráfico de internet ni el perfilamiento masivo y automatizado de personas. La información obtenida mediante actividades de inteligencia que deriven por error en interceptaciones, no podrá ser utilizada como material probatorio en procesos penales ni podrá hacerse uso de ella para la toma de decisiones estatales.

Artículo 4º. *Supervisión y control.* Modifíquese el artículo 18 y adiciónese el párrafo sexto y párrafo séptimo de la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 18. *Supervisión y Control.* Los Inspectores de la Policía 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. Este informe verificará la aplicación de los principios, límites y fines enunciados en esta ley en 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. El informe incluirá un estudio periódico del impacto en derechos humanos y el reporte de uso y adquisición de nuevas tecnologías con fines de vigilancia, o cualquier equipo que se utilice para la ejecución de actividades de inteligencia, contrainteligencia o investigación criminal incluyendo las tecnologías asociadas a los procesos de automatización e inteligencias artificiales. Este informe deberá presentar el inventario de tecnologías, software y hardware, en donde sea explícita la responsabilidad sobre los usos de estos, el orden de mando para su uso y las garantías para la aplicación del criterio de proporcionalidad y razonabilidad para su utilización; así como las quejas sobre las posibles afectaciones a los derechos humanos que genere su uso e implementación. Para efectos de la presentación de informes, NO será clasificada la información sobre los procesos de adquisición de tecnologías de los organismos de inteligencia. El informe deberá especificar la clase de datos e información cooptada y clasificada en las tecnologías adquiridas y los motivos que justifican la adquisición de dichas tecnologías. Para la elaboración de los informes, estos Inspectores contarán con toda la colaboración de los diferentes organismos internos de las agencias de inteligencia.

Parágrafo 1º. En el caso de otros organismos creados por ley para llevar a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, el informe mencionado deberá ser rendido anualmente por un Inspector o quien haga sus veces ante el Presidente de la República y con copia a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.

Parágrafo 2º. En el caso de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), el informe deberá ser rendido anualmente por la Oficina de Control Interno ante el Director, con copia a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.

Parágrafo 3º. En cualquier caso el informe rendido por cada entidad no exime al Director de cada organismo de su responsabilidad de velar por el cumplimiento de la presente ley y demás obligaciones constitucionales y legales. Cualquier incumplimiento a los principios, fines y límites contemplados en la presente ley deberá ser reportado de inmediato al Presidente de la República, y a las autoridades disciplinarias y judiciales a las que haya lugar.

Parágrafo 4º. Los miembros de los organismos de inteligencia y contrainteligencia deberán poner en conocimiento del Jefe o Director del organismo, y en caso de que sea necesario de manera directa ante el Inspector o el Jefe de la Oficina de Control Interno, cualquier irregularidad en el desarrollo de las actividades del organismo. El Director y el Inspector o el Jefe de Control Interno velarán por la protección de la identidad del denunciante.

Parágrafo 5º. El Jefe o Director del organismo de inteligencia o contrainteligencia deberá informar anualmente al Presidente de la República sobre las irregularidades en las funciones y actividades de inteligencia y contrainteligencia que se presenten en sus respectivas dependencias.

Parágrafo 6º. De forma anual, el Gobierno nacional realizará una audiencia pública de rendición de cuentas, en el que se presenten 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 7º. Con el fin de llevar a cabo funciones de control y supervisión, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia podrá solicitar en cualquier momento el informe del que consta el presente artículo.

Artículo 5º. Consejo de Inspectores Generales. Adiciónese el artículo 18A a la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 18A: Consejo de Inspectores Generales. Créase el Consejo Nacional de Inspectores Generales como una instancia colegiada de coordinación con participación del Inspector General de la Comunidad de Inteligencia, quien la convocará y presidirá, los Inspectores de los organismos de inteligencia y el Jefe de Control Interno de la Unidad de Análisis Financiero (UIAF), para la definición de la política institucional, las estrategias y procedimientos para asegurar el control y supervisión de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y como organismo garante del respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario por parte de todos los organismos de inteligencia.

El Consejo de Inspectores Generales se reunirá cada tres meses, por convocatoria del Inspector General de la Comunidad de Inteligencia, o cuando las necesidades así lo exijan, para efecto de:

1. Adoptar la política institucional para la verificación y control del respeto, garantía y protección a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en las actividades de inteligencia y contrainteligencia de los organismos de inteligencia.
2. Adoptar los instrumentos e indicadores de gestión e impacto, que servirán para realizar las actividades de control y supervisión de respeto protección y cumplimiento a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
3. Establecer planes para las actividades de supervisión y control que permitan abordar los temas de respeto, garantía y protección a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

4. Presentar recomendaciones a los diferentes organismos de inteligencia del Estado para mitigar riesgos en el cumplimiento de sus funciones.
5. Unificar criterios en lo que compete a los manuales y procedimientos para las inspecciones y verificaciones.
6. Suministrar al Consejo de Seguridad Nacional, como máximo órgano asesor del Presidente de la República y cuando este así lo requiera, información sobre los mecanismos de control y supervisión que realizan las Inspecciones Generales en temas de interés nacional.
7. Adoptar y modificar su propio reglamento.

Artículo 6°. Inspector General de la Comunidad de Inteligencia. Adiciónese el artículo 18B a la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 18B. Inspector General de la Comunidad de Inteligencia. El Inspector General de la Dirección Nacional de Inteligencia fungirá como Inspector General de la Comunidad de Inteligencia y tendrá la facultad de generar la orientación estratégica de las políticas, lineamientos, procedimientos y herramientas, que se requieran para el desarrollo de las actividades de control y supervisión de todas las inspecciones de los organismos de inteligencia, con el propósito de generar los mecanismos de control y supervisión para que las actividades de inteligencia y contrainteligencia se desarrollen en el respeto, protección y garantía del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El Inspector General de la Dirección Nacional de Inteligencia tendrá las siguientes funciones en ejercicio de su labor como Inspector General de la Comunidad de Inteligencia:

1. Convocar y presidir las reuniones del Consejo de Inspectores de la Comunidad de Inteligencia.
2. Elaborar y presentar la orientación estratégica de las políticas, lineamientos y procedimientos necesarios para el desarrollo de las actividades de control y supervisión de las inspecciones de los organismos de inteligencia, para su consideración y aprobación por parte del Consejo de Inspectores.
3. Diseñar las herramientas de control y supervisión que se requieran para el cumplimiento de sus funciones, a través de la construcción de indicadores de seguimiento e impacto y herramientas que rindan cuenta sobre cómo las actividades de inteligencia y contrainteligencia respetan, protegen y garantizan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario conforme a los estándares internacionales, la Constitución y la Ley.
4. Hacer seguimiento a la implementación de la política institucional de respeto, garantía y protección a los derechos humanos de las actividades de inteligencia

y contrainteligencia por parte de la Comunidad de Inteligencia, para lo cual deberá presentar un informe semestral a más tardar el 1° de julio y el 1° de diciembre de cada año, al Presidente de la República con copia a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, sobre sus actividades de control y supervisión y las que realicen los Inspectores Generales de la Comunidad de Inteligencia y Contrainteligencia, quienes deben remitir al Inspector General de la Comunidad de Inteligencia un informe detallado del ejercicio de sus actividades, un mes antes de las fechas anteriormente indicadas.

5. Por solicitud del Presidente de la República requerirá a los diferentes Inspectores, según su competencia, o al Jefe de Control Interno de la UIAF, la apertura de inspecciones, o solicitará los informes de inspección o auditoría que efectúen los organismos de inteligencia, cuando existan indicios de graves violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, para su evaluación conforme a los instrumentos y procedimientos de control y supervisión adoptados.
6. Socializar las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas en el respeto, garantía y cumplimiento a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de los organismos de inteligencia.
7. Recibir información sobre procesos de adquisición de tecnologías de los organismos de inteligencia. Esta información debe incluir, las partes contratantes, el precio, el tipo de contrato y el tipo de tecnología involucrada. Así mismo los organismos de inteligencia deberán informarle sobre el tipo de tecnologías que adquieren, la clase de datos que recolectan y los motivos que justifican su adquisición.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de sus funciones, el Inspector General de la comunidad de inteligencia considerará la protección de medios, fuentes, métodos y agentes de inteligencia en la rendición de sus informes, adoptando las medidas necesarias para su protección.

Parágrafo 2°. El Inspector General de la Comunidad de Inteligencia está facultado para recibir denuncias o información de cualquier servidor público o persona, sobre la posible existencia de una actividad de Inteligencia y Contrainteligencia al margen de la ley, de posibles violaciones a los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, o el uso indebido de gastos reservados. Cuando sea necesario, con las autoridades competentes, podrá tomar medidas para

proteger la identidad y guardar la reserva de quienes le suministren la información.

Parágrafo 3°. Es obligación de todos los servicios de inteligencia, así como de las Inspecciones Generales de cada una de ellas, presentar informe al Inspector General de la Comunidad de Inteligencia sobre los avances a las recomendaciones que realizan en el ejercicio de sus funciones, así como de su cumplimiento, planes de mejoramiento y buenas prácticas implementadas por cada organismo de inteligencia. Los informes serán entregados en los meses de junio y noviembre de cada año.

Artículo 7°. *Comisión Civil de Ciudadanos para las actividades de inteligencia.* Adiciónese el artículo 18C a la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 18C. *Comisión Civil de Ciudadanos para las actividades de inteligencia.* Créese la Comisión Civil de Ciudadanos para las actividades de inteligencia como órgano consultivo de la Comunidad de Inteligencia, el cual será conformado por dos miembros del sector académico, dos miembros de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y un miembro de organizaciones sociales de víctimas de violaciones a los derechos humanos. La Defensoría del Pueblo ejercerá funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Civil y creará el mecanismo para la elección de los miembros de la Comisión a través de herramientas democráticas de elección. La Comisión Civil de Ciudadanos para las actividades de inteligencia tendrá las siguientes funciones:

1. Requerir al Inspector General de la Comunidad de Inteligencia, al Consejo de Inspectores 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.
2. Emitir concepto previo sobre proyectos de ley, actos legislativos y decretos reglamentarios relacionados con la materia.
3. Conocer y hacer seguimiento a los informes emitidos por el Inspector General de la Comunidad de Inteligencia, el Consejo de Inspectores y los Inspectores de los organismos de inteligencia.
4. 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.

Parágrafo 1°. A los miembros 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 2°. No podrán pertenecer a la Comisión Civil 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.

Artículo 8°. *Deber de Reserva de la Comisión.* Adiciónese un parágrafo tercero al artículo 24 de la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 24. *Deber de Reserva de la Comisión.* Los miembros de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia están obligados a guardar reserva sobre las informaciones y documentos a los que tengan acceso durante y después de su membrecía, hasta el término que establece la presente ley.

Parágrafo 1°. Ningún documento público emanado de la Comisión podrá revelar datos que puedan perjudicar la función de inteligencia; poner en riesgo las fuentes, los medios o los métodos; o atentar contra la vigencia del régimen democrático, la seguridad o la defensa nacional.

Parágrafo 2°. 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 tuvieron acceso en ocasión o ejercicio de sus funciones, en los términos de la ley, serán considerados 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.

Parágrafo 3°. El deber de reserva de la información no será aplicable cuando exista una inferencia razonable por parte de algún miembro de la Comisión sobre la existencia de hechos delictivos o presuntas violaciones de derechos humanos cometidas en la recolección y uso de información en actividades de inteligencia y contrainteligencia. Se entiende por inferencia razonable como la deducción lógica a partir de evidencia demostrativa que permite afirmar, bajo criterios de razonabilidad, la posible existencia de una violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 9°. *Reserva.* Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, los parágrafos 1°, 2° y 3°, y adiciónese el parágrafo cuarto y el parágrafo quinto de la siguiente manera:

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 por un término máximo de quince años (15)

sin prórroga por regla general contados a partir de la recolección de la información y tendrán carácter de información reservada.

Excepcionalmente y en casos específicos, por recomendación de cualquier organismo que lleve a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, el Presidente de la República podrá acoger la recomendación de extender la reserva, por única vez, para un periodo adicional de hasta quince (15) años más improrrogables mediante acto administrativo debidamente motivado, previa aprobación de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, así como comprobando que satisface la necesidad y proporcionalidad de la solicitud cuando constituya una amenaza grave interna o externa contra la seguridad o la defensa nacional, se trate de información que ponga en riesgo las relaciones internacionales, constituya una amenaza contra la vigencia del régimen constitucional o atente contra la integridad personal de los agentes o las fuentes.

Parágrafo 1º. El Presidente de la República podrá autorizar en cualquier momento, antes del cumplimiento del término al que se refiere el artículo, levantar la reserva total o parcial de los documentos cuando considere que este contribuirá al interés general, exista inferencia razonable de que se violaron Derechos Humanos en el desarrollo de operaciones de la Fuerza Pública que se sustentaron en reportes de inteligencia y que no constituirá una amenaza contra la vigencia del régimen democrático, la seguridad, o defensa nacional, ni la integridad de los medios, métodos y fuentes.

Parágrafo 2º. El organismo de inteligencia que decida ampararse en la reserva para no suministrar una información que tenga este carácter, debe hacerlo por escrito en cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la carga de la prueba en caso de información de reserva que contempla la Ley 1712 de 2014, y por intermedio de su director, quien motivará por escrito la razonabilidad y proporcionalidad de su decisión y la fundará en esta disposición legal. En cualquier caso, frente a tales decisiones procederán los recursos y acciones legales y constitucionales. En todo caso, la reserva no es oponible cuando se trate de presunta información relativa a violaciones a los Derechos Humanos.

Parágrafo 3º. El servidor público que tenga conocimiento sobre la recolección ilegal de información de inteligencia y contrainteligencia, la pondrá en conocimiento de las autoridades penales y disciplinarias a las que haya lugar, sin que ello constituya una violación a la reserva.

Parágrafo 4º. 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, quienes en cualquier caso estarán obligados a garantizar la reserva respecto de sus fuentes.

Parágrafo 5º. Podrán conocer de la información calificada como reserva las autoridades judiciales, legislativas o administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes, la soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Las autoridades tomarán las medidas necesarias para proteger y asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo, especialmente para la protección de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.

Parágrafo 6º. El servidor público que haga parte de organismos de inteligencia o desempeñe actividades de inteligencia y denuncie ante las autoridades de inspección y control, judiciales o disciplinarias en uso de información interna que dé cuenta de irregularidades o violaciones a los Derechos Humanos, gozará de protección y garantías por parte de las autoridades y no podrá ser sujeto de ningún tipo de represalia, investigación o sanciones disciplinarias o administrativa, tal como suspensión, traslado, registro en la historia laboral, negación de ascensos, despido o acciones que puedan dañar su buen nombre. Tampoco podrá ser sujeto de investigaciones o sanciones civiles o penales. Los órganos internos que reciba la información deberán proteger la identidad del servidor público que la puso en su conocimiento o de aquel que desee proporcionar información de manera confidencial.

Artículo 10. Inoponibilidad de la Reserva. Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015, modifíquese el artículo 34 de la Ley 1621 de 2013, el cual quedará de la siguiente manera:

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 que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponderá a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo establecido en el presente artículo.

Parágrafo. Salvo lo dispuesto en el parágrafo 4º del artículo 12 de la presente ley, la inoponibilidad de la reserva en el caso de la UIAF estará regulada de manera especial por el inciso 4º del artículo 9º de la Ley 526 de 1999, el cual quedará así: “La información que recaude la UIAF en cumplimiento de sus funciones y la que se produzca como resultado de su análisis estará sujeta a reserva, salvo que medie solicitud de las fiscalías con expresas funciones legales para investigar lavado de activos o sus delitos fuente, financiación del terrorismo y/o legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio quienes deberán mantener la reserva aquí prevista”.

Artículo 11. Receptores de Productos de Inteligencia y Contrainteligencia. Adiciónese el

literal h y el literal i al artículo 36 de la Ley 1621 de 2013, de la siguiente manera:

Artículo 36 . Receptores de Productos de Inteligencia y Contrainteligencia. Podrán recibir productos de inteligencia y contrainteligencia, de conformidad con las reglas de reserva establecidas en los artículos 33 y 38 de la presente ley:

- a) El Presidente de la República;
- b) Los miembros del Consejo de Seguridad Nacional y, en lo relacionado con las sesiones a las que asistan, los invitados al Consejo de Seguridad Nacional;
- c) El Secretario General de la Presidencia de la República, los Ministros y Viceministros, y el Secretario Privado del Presidente de la República en lo relacionado con el cumplimiento de sus funciones;
- d) Los miembros de la Comisión Legal de Inteligencia y Contrainteligencia;
- e) Los miembros de la Fuerza Pública de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información;
- f) Los demás servidores públicos de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información de conformidad con el artículo 37 de la presente ley, y siempre que aprueben los exámenes de credibilidad y confiabilidad establecidos para ello; y
- g) Los organismos de inteligencia de otros países con los que existan programas de cooperación.
- h) Toda persona tendrá derecho a saber si figura en los archivos de inteligencia y contrainteligencia del Estado así como accionar medidas legales si tuviera la sospecha que es sujeto a afectaciones en su privacidad. Para tal efecto, podrá solicitar ante el Inspector General de la Comunidad de Inteligencia que le sea suministrada dicha información. El Inspector General requerirá a la Comunidad de Inteligencia para que suministre la información solicitada y dicho Inspector centralizará la información y dará respuesta unificada a la petición.
- i) Toda la información que ha perdido su vigencia por la reserva legal será pública en los términos de la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo 1º. Los Jefes y Directores de los organismos de inteligencia y contrainteligencia establecerán los procedimientos y controles para la difusión y trazabilidad de la información de inteligencia y contrainteligencia. La difusión deberá hacerse en el marco de los fines, límites y principios establecidos en el marco de la presente ley.

Parágrafo 2º. Los asesores externos y contratistas sólo podrán recibir información de inteligencia y contrainteligencia de acuerdo con el nivel de acceso a la información que le haya sido asignado de conformidad con el artículo 37 de la presente ley, dentro del objeto de su asesoría o contrato, y previo estudio de credibilidad y confiabilidad.

Artículo 12. Excepción a los deberes de denuncia y declaración. El artículo 39 de la Ley 1621 de 2013 quedará de la siguiente manera:

Artículo 39. Excepción a los deberes de denuncia y declaración. Los servidores públicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia estarán obligados a guardar la reserva en todo aquello que por razón del ejercicio legal de sus actividades hayan visto, oído o comprendido. Cuando se trate de violaciones a los Derechos Humanos, no aplica el principio de obediencia debida

Artículo 13. Colaboración de las Entidades Públicas y Privadas. Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 42. Colaboración de las Entidades Públicas y Privadas. Los organismos de inteligencia 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 esté amparada por la reserva legal, estos organismos y las entidades públicas y privadas podrán suscribir convenios interinstitucionales de mutuo acuerdo. 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.

Parágrafo. En caso que la información solicitada por el organismo de inteligencia esté clasificada como información privada en el marco de lo dispuesto por la Ley 1712 de 2014 y el artículo 3º de la Ley 1266 de 2008, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 14. Colaboración con Operadores de Servicios de Telecomunicaciones. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

Artículo 44. Colaboración con 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 y con tal fin, en la solicitud que formulen a los operadores de servicios de telecomunicaciones, limitarán la información solicitada a un período que no exceda de un (01) año.

Los directores de los organismos de inteligencia, o quienes ellos deleguen, serán los encargados de presentar por escrito a los operadores de servicios

de telecomunicaciones la solicitud de dicha información. En ningún caso, los organismos de inteligencia tendrán acceso directo a la infraestructura de comunicaciones ni a la información en las bases de datos de los operadores.

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, previa consulta con los operadores de telecomunicaciones, las agencias de inteligencia y la sociedad civil, expedirá un procedimiento y el costo para tramitar y revisar las solicitudes de información. En todos los casos, la resolución de la solicitud de acceso a datos de comunicaciones por parte de los operadores dependerá de un análisis de necesidad y proporcionalidad. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones indicará el responsable al interior de su entidad que adelantará el análisis de proporcionalidad y necesidad y reglamentará el procedimiento. En todo caso, la interceptación de comunicaciones estará sujeta a los procedimientos establecidos por el artículo 15 de la Constitución, el Código de Procedimiento Penal y sólo podrá llevarse a cabo en el marco de procesos judiciales, no como actividad de inteligencia y contrainteligencia.

Artículo 15. Adiciónese el artículo 44A transitorio a la Ley 1621 de 2013 de la siguiente manera:

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. La Instancia 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 16. *Funciones y facultades de la Comisión legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.* Adiciónese los literales g, h, i, j, k y modifíquese el parágrafo 2° del artículo 61G de la Ley 5ª de 1992, de la siguiente manera:

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 la seguridad y la defensa nacional;

- 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 o con el carácter de secreta.
- 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 constitucional, ni la seguridad 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 la adquisición de tecnologías con fines de vigilancia o cualquier equipo o software que se utilice para la ejecución de actividades

de inteligencia, contrainteligencia o investigación criminal.

- k) Verificar el cumplimiento de los procedimientos de control establecidos en la presente Ley, para lo cual podrá citar reuniones con la Junta de Inteligencia Conjunta y/o con Directores de los organismos de inteligencia y solicitar informes adicionales a los Inspectores, incluyendo a los Inspectores ad hoc designados por los organismos de inteligencia y solicitar informes a las Oficinas de Control Interno o quienes hagan sus veces.
- i) 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, las fuentes, los medios y los métodos.

Parágrafo 1º. 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 JIC; (b) solicitar informes adicionales a los Inspectores (incluyendo a los inspectores ad hoc designados por los organismos de inteligencia), 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; y (e) conocer 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, las fuentes, los medios y los métodos.

Parágrafo 2º. La Comisión pondrá en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que eventualmente puedan constituir delitos o faltas disciplinarias de las que tenga conocimiento.

Artículo 17. Procedimiento especial de contratación Adiciónese el numeral 9 y un parágrafo al artículo 6º de la Ley 1218 del 2008 el cual quedará, así:

Artículo 6º. 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.

1. Elaborar un estudio sucinto que determine la necesidad y la condición técnica.
2. La entidad tendrá en cuenta los precios y las condiciones del mercado cuando ello aplique.
3. El Ordenador del Gasto emitirá en forma escrita la autorización para adelantar el

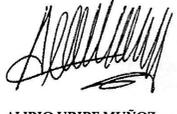
procedimiento especial. En esta autorización, que se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento, constarán las circunstancias a que se refiere este numeral, conforme a lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley 890 de 2004.

4. Los contratos de adquisición de bienes o servicios para la ejecución de actividades de inteligencia, contrainteligencia o investigación criminal podrán celebrarse sin que requiera obtenerse previamente cotizaciones de ninguna clase, cuando se trate de operaciones en cubierto que pongan en peligro la seguridad de las personas que intervienen en las mismas o de la información.
5. La escogencia del bien o servicio a contratar se hará de acuerdo con la conveniencia institucional y buscando satisfacer la necesidad planteada para favorecer el cumplimiento de la misión.
6. El contrato originado en procedimientos especiales deberá constar siempre por escrito.
7. Cuando el contrato establecido en el numeral anterior, sea de adquisición de bienes devolutivos, al cabo del cumplimiento de la misión, la entidad adquirente "sic" deberá incorporarlos a sus inventarios, siempre y cuando sean recuperables.
8. En los contratos de prestación de servicio originado en el procedimiento especial mediará certificación de quien recibió el servicio a satisfacción.
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, contrainteligencia o investigación criminal 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, en donde justifique 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 de las posibles afectaciones a los derechos fundamentales que generará su implementación.

Parágrafo. En ningún caso se podrá adquirir software, equipos o servicios de empresas y/o conglomerados que hayan sido condenados en procesos judiciales o extrajudiciales por organismos nacionales o internacionales en donde se haya juzgado violaciones a los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 18. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República



CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Risaralda



SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República



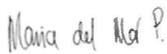
Gabriel Becerra Yañez
Representante a la Cámara
Pacto Histórico



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República



GLORIA ELENA ARIZABALETA CORRAL
Representante a la Cámara



MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá



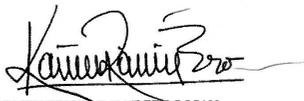
Martha Isabel Parilla Epilyú
Senadora de la República
Pacto Histórico - Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico - PDA



DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara por Bolívar
Pacto Histórico



CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional



GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República



DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia



ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
Representante a la Cámara por el Valle
del Cauca - Pacto Histórico



JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI
Representante Valle del Cauca



MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara por el Tolima
Coalición Pacto Histórico - Alianza Verde



CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República
Pacto Histórico



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara por Boyacá
Pacto Histórico



ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Polo Democrático-Pacto Histórico



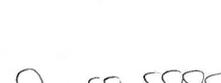
AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Representante a la Cámara por el
departamento del Atlántico



JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara del Cauca



MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Pacto Histórico



LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes del proyecto de ley

En Colombia, las labores de inteligencia y contrainteligencia no tuvieron un marco normativo unificado que las haya regulado con anterioridad al 2013. Solo hasta que se expidió la Ley Estatutaria 1621 de ese año se empezó a establecer límites y fines de la función de inteligencia. Aunque la Ley tiene dificultades, significó un avance en la definición de los propósitos de las actividades de inteligencia y contrainteligencia realizadas en el país. Con anterioridad a la expedición de esta Ley, las labores de inteligencia del Estado estuvieron reguladas por el Ministerio de Defensa Nacional, del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y excepcionalmente, por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Esta falta de regulación facilitó que las labores de inteligencia y contrainteligencia fueran usadas para perseguir organizaciones de derechos humanos y personas defensoras de derechos humanos. Actualmente, existe una tensión entre las actividades de inteligencia y contrainteligencia con el derecho de hábeas data. Por un lado, las actividades de la inteligencia están justificadas puesto que buscan propósitos trascendentales como la seguridad pública y nacional pero que, en su realización, pueden implicar vigilancias secretas a la ciudadanía, afectando derechos fundamentales como la privacidad y acceso a la información.

Ante este vacío legal, la labor de inteligencia realizada por el Estado colombiano estuvo caracterizada por los siguientes elementos:

- Su eje y articulación ha estado en el Ministerio de Defensa Nacional y los servicios de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Militares, especialmente por el Ejército Nacional.
- La doctrina y las actividades de inteligencia y contrainteligencia se han basado en la doctrina de Seguridad Nacional y condicionadas por la teoría del “enemigo interno” y estrategias contrainsurgentes del Estado.
- La regulación de las actividades inteligencia y contrainteligencia a través de manuales, directivas, circulares e instrucciones proferidas por el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- El uso de mecanismos adoptados al amparo de los estados de excepción y la instrumentalización de las facultades de Policía Judicial.
- La ausencia de controles por autoridades civiles y judiciales.

Actualmente existe un marco legal que regula de manera limitada las actividades de inteligencia y contrainteligencia y acceso a la información, como los artículos 15 y 74 de la Constitución

Política; las sentencias C-872 de 2003, C-491 de 2007, T-137 de 2008 y C-540 de 2012; la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia 1621 de 2013, Ley de Protección de Datos Personales 1581 de 2012 y aquellas que regulan el Derecho de Petición 1755 de 2015. Aunque el marco jurídico establecido en Colombia es identificable, existen contradicciones en sus disposiciones y ambigüedades en los que las entidades que hacen labores de inteligencia y contrainteligencia han interpretado en detrimento de los estándares internacionales de Derechos Humanos, tomando medidas poco garantistas con la ciudadanía.

Por ejemplo, actualmente algunas normas establecen una reserva por 15 años, mientras que otras un plazo de 30 prorrogables a consideración del Gobierno, sin ningún control judicial. Además, el Decreto número 2149 de 2017 (Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia) ignora las recomendaciones de la Comisión de Depuración de Archivos ya que el Sistema está compuesto por las autoridades que hacen inteligencia: el Gobierno, Fuerzas Militares y entidades que realizan inteligencia.

En miras de enmendar los yerros que existe en la legislación actual existente en la materia, el 22 de julio de 2020 se presentó un proyecto de ley en la Secretaría del Senado de la República por los entonces honorables Senadores *Iván Cepeda Castro, Antonio Sanguino, Alexander López Maya, Alberto Castilla Salazar, Wilson Arias, Gustavo Bolívar, Aida Avella, Feliciano Valencia y Jorge Eduardo Londoño* y los entonces honorables Representantes *María José Pizarro, León Fredy Muñoz, Abel Jaramillo, David Racero y Ángela María Robledo*. El proyecto cursó con el número 126 de 2020 y fue archivado por trámite. Su objeto fue *reformular el Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia y 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*.

Como se dijo, el propósito principal de dicho Proyecto de Ley era modificar la Ley 1621 de 2013 para ajustarlo a estándares nacionales e internacionales de Derechos Humanos y reformar el Sistema Nacional de Depuración de Datos. Sobre el particular, vale destacar como precedente, que el 17 de abril de 2013, el entonces Presidente de la República sancionó la Ley 1621 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*”. Esta Ley fue consecuencia de una necesaria actualización y reforma de las labores de inteligencia y contrainteligencia que realizan los organismos de seguridad del Estado colombiano, los cuales no solo para entonces habrían participado en

operaciones ilegales de inteligencia y recolección de información, sino que utilizaron dicha información para promover otro tipo de violaciones a los Derechos Humanos.

Cabe recordar que: en 2015, el entonces director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el señor Felipe Muñoz, en una audiencia de control político en el Senado, afirmó que esa institución habría participado en los asesinatos de Guillermo Cano, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro, Jaime Garzón, José Antequera, Bernardo Jaramillo, Manuel Cepeda Vargas y Álvaro Gómez Hurtado¹. Cuatro años antes de dicho debate, se conoció la gigantesca operación contra la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, numerosos líderes políticos de oposición, periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, que fueron declarados blancos de la inteligencia ilegal. Como se sabe, el resultado de los procesos penales adelantados fue la condena de dos de los directores del DAS: Jorge Noguera y María del Pilar Hurtado y el cierre de la Institución por encontrar insalvable el *modus operandi* con el que venía actuando.

Sobre el uso de la inteligencia y contrainteligencia del Estado para perseguir personas defensoras de Derechos Humanos, invocamos las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Informe de fondo número 57/19 del caso 12.380 sobre la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), caso en el que la CIDH estableció la responsabilidad del Estado colombiano por violaciones a los derechos a la integridad personal, libertad de pensamiento y expresión y libertad de asociación², los derechos a la honra y la dignidad, vida privada y familiar, libertad de expresión³ y por los derechos a las garantías judiciales, la protección judicial y acceso a la información⁴ caso que actualmente espera sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este caso, la Comisión recomendó al Estado Colombiano *5.3 Abstenerse de realizar labores de inteligencia que impliquen limitaciones arbitrarias a los derechos a la vida privada y libertad de expresión, en los términos establecidos en el presente informe de fondo. En particular, el Estado deberá asegurar que cualquier injerencia en dichos derechos como*

¹ Muñoz, Felipe. Intervención en el Senado de Felipe Muñoz Gómez, director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en el marco del Debate de Control Político llevado a cabo el 4 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das130.html>

² Artículos 5.1, 13.1, y 16.1 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos ratificada por el Estado Colombiano mediante la Ley 167 de 1972.

³ Ibídem artículos 11.2, 13 y 16 en relación con el artículo 1.1.

⁴ Ibídem artículos 8.1, 25.1 y 13 en relación con el artículo 1.1.

*resultado de labores de inteligencia cumplan con los estándares de legalidad, finalidad imperiosa, necesidad y proporcionalidad. La regulación en la materia deberá evitar el otorgamiento de facultades excesivamente vagas, incluir una definición precisa de seguridad nacional, establecer la necesidad de autorización y supervisión judicial independiente y, en general, deberá estar informada por los principios de excepcionalidad y transparencia.*⁵(...)
(Subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, y en aras de avanzar hacia prácticas respetuosas de los Derechos Humanos y dar cumplimiento no solo a las recomendaciones de la Comisión Asesora, sino de múltiples organismos internacionales de derechos humanos, se requiere fortalecer los mecanismos de inspección, vigilancia y control civil y político a las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

II. Objeto del proyecto de ley y resumen del contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los mecanismos de control necesarios para la plena garantía de los derechos humanos, puntualmente para que las actividades de inteligencia y contrainteligencia no sean utilizadas para recolectar información de manera irregular sobre periodistas, líderes y lideresas de la oposición y movimientos sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, estudiantes, sindicalistas, jueces, magistrados y magistradas, entre otros, así como otras recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Relatoría de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión, entre otras. Esta propuesta fue elaborada conjuntamente en una Mesa de Trabajo conformada por diversas organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos. Además, se adelantaron dos mesas de trabajo para ajustar el articulado en las que participaron el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia, el Ejército Nacional, la Armada Nacional de la República de Colombia, la Fuerza Aeroespacial de Colombia, la Policía Nacional, la Unidad de información y Análisis Financiero y el Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia.

Cabe destacar que a diferencia del Proyecto de Ley número 126 de 2020 Senado, el presente proyecto no se referirá a el Sistema de Depuración de Datos y Archivos de inteligencia y contrainteligencia, toda vez que dicha temática no es de naturaleza estatutaria ni orgánica por lo que no deberá surtir trámite dentro del Congreso de la República en Comisiones Primeras Constitucionales; las propuestas de normatividad del presente proyecto

de ley se limitan a asuntos asociados a las garantías de derechos fundamentales de conformidad con el artículo 152 literal A de la Constitución Política de Colombia.

En resumen, el proyecto tiene como propósito fortalecer los mecanismos de supervisión y control de las actividades de inteligencia en apego a los estándares nacionales e internacionales de protección a los Derechos Humanos, ampliará los mecanismos de control a las actividades de inteligencia y contrainteligencia principalmente para evitar que las personas dedicadas a la defensa de los Derechos Humanos, al periodismo, la defensa de la vida y el ambiente, estudiantes, sindicalistas y otros defensores sean considerados una amenaza a la seguridad nacional, las libertades o la democracia. El proyecto también contempla normas para limitar y controlar el monitoreo del espectro electromagnético, controles judiciales y prohibiciones expresas a la interceptación y uso inconstitucional de comunicaciones de los ciudadanos.

La iniciativa Crea el Consejo Nacional de la Comunidad de Inteligencia y Contrainteligencia en la búsqueda de establecer mecanismos de articulación entre las dependencias a cargo de la materia, cuenta con propuestas normativas asociadas a los deberes de reserva de la información y exoneraciones a los servidores públicos que desempeñan estas actividades, insistiendo en el deber de denuncia cuando se presenten violaciones a los Derechos Humanos. Propone una normativa para controlar la adquisición y uso de tecnologías para estas actividades y por último, esta propuesta incluye la ampliación de atribuciones de la Comisión legal de inteligencia y contrainteligencia para fortalecer sus capacidades de vigilancia y control sobre las actividades del Estado en la materia.

III. 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.

En este proyecto de ley existe una disposición que modifica la Ley ordinaria 1218 del 2008 y otra disposición que modifica una ley orgánica, esto es, la Ley 5ª de 1992, lo que no significa necesariamente que esta iniciativa deba dársele trámite de ley orgánica. Debido a que en nuestra historia constitucional ha sido recurrente que puedan existir normas que tengan reserva de ley orgánica y a la vez su principal contenido sea de trámite de otro tipo de ley, la Corte Constitucional se refirió desde muy temprano al respecto. En la sentencia C-600

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe número 57/19. Caso 12.380. Fondo. Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Colombia. 4 de mayo de 2019. OEA/Ser.L/V/II.172 Doc. 66 Original: Español.

A de 1995 la Corte menciona que La Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de otro tipo de leyes.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, cuando haya una disposición normativa que contiene normas orgánicas y otro tipo de normas, pueden ser tramitadas en el mismo proceso legislativo cumpliendo cuatro condiciones esenciales:

- 1ª. El respeto al principio de unidad de materia.
- 2ª. Que se cumplan los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo.
- 3ª. Que se aplique el criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica y, por lo tanto, puedan coexistir temas de leyes orgánicas siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados.
- 4ª. Que la aprobación de las materias de ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución Política.

En este sentido, se advierte que el texto contenido en el artículo 16 de esta iniciativa tiene materia de ley orgánica. Este artículo tiene unidad de materia con el resto de las normas propuestas, cumple con los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo y tiene conexidad temática con las disposiciones estatutarias presentadas en el proyecto de ley presentado. Por lo tanto, y considerando que tanto las leyes estatutarias como las leyes orgánicas deben ser aprobadas por mayoría absoluta, puede discutirse y votarse conjuntamente toda la iniciativa.

IV. Justificación del proyecto de ley

La necesidad del mantenimiento del Estado de Derecho como garante la seguridad, la defensa nacional, los Derechos Humanos, las libertades y la democracia, es aquello que justifica las actividades de inteligencia y contrainteligencia, las cuales deben adelantarse evitando los riesgos y amenazas que puedan suponer un peligro para la propia existencia del Estado y que puedan significar perjuicios para la prosperidad y bienestar de la población.

Con este propósito, el Estado realiza acciones para recopilar, procesar, analizar y difundir información que verse sobre asuntos que pueden representar una amenaza real para la seguridad, en aras de constituirse como herramienta para la toma de decisiones. Dada su innegable trascendencia, las actividades de inteligencia y contrainteligencia tienen potestades especiales que no tienen otras funciones del poder público y gozan de cierta autonomía y discreción garantizadas por la Constitución Política. *“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 locales”⁶.

Consecuencia de lo anterior, se requiere una legislación clara y precisa que adopte las medidas sugeridas por distintas instancias de protección a los Derechos Humanos en aras de que las acciones de inteligencia y contrainteligencia estén apegadas a la Ley, la Constitución y los estándares internacionales de Derechos Humanos.

1. Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad para evitar que las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado repitan violaciones a derechos humanos

Relata el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición⁷ 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.

Es así como la Comisión de la Verdad, encontró hallazgos desde el Gobierno de Rojas Pinilla, quienes con apoyo de los “pájaros” y “Chulavitas” cometieron graves violaciones a los derechos humanos de la sociedad civil. Posteriormente, en 1960 fue creado el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) como dependencia directa del presidente. El DAS siempre estuvo implicado en violaciones a los Derechos Humanos quienes en articulación con las fuerzas armadas, tuvieron un alto grado de responsabilidad en el exterminio de

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. M. P. Jorge Iván Palacio.

⁷ 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.

la Unión Patriótica, la persecución, hostigamiento y asesinato a personas desmovilizadas como consecuencia del proceso de negociación con la guerrilla del M-19, la infiltración, interceptación, amenazas, homicidios y/o desapariciones forzadas de personas pertenecientes a organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, sindicatos, partidos políticos de oposición y jueces de la Corte Suprema de Justicia.

Ejemplo de lo anterior fueron la brigada XX del ejército nacional y la estructura F2 de la Policía Nacional quienes en los años 80 se vieron involucrados en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas de estudiantes y sindicalistas y relacionamientos con grupos paramilitares y grupos narcotraficantes.

Pero más grave aún fue la impunidad con la que se trataron estos hechos, impunidad que según la Comisión fue facilitada por la reserva de la información de inteligencia, el uso de gastos reservados y la ausencia de controles independientes. Por ejemplo, la mencionada brigada XX contaba con un doble registro de hojas de vida, lo que les permitía a los funcionarios presentarse como civiles ante la justicia cuando eran requeridos por jueces u organismos de control. Como consecuencia de lo anterior, en el año 1995 fue disuelta la brigada XX del Ejército Nacional y en 2011 fue necesario dismantelar el DAS pues no era posible cambiar la perspectiva de estos organismos; se consideró que, aunque se establecieran controles a estas actividades, era imposible cambiar las prácticas ilegales que durante décadas fueron consolidadas en la entidad. Acabar con el F2, la brigada XX y el DAS fue necesario en la construcción de la paz y el respeto a los Derechos Humanos en el país.

Considerando el anterior panorama, la Comisión de la Verdad libró una serie de recomendaciones al Estado Colombiano a propósito de las actividades de inteligencia. En este punto, destacamos las recomendaciones que la Comisión entregó al Congreso de la República así:

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 personae⁸.

Así entonces, este proyecto de ley atiende las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, para propender que los organismos de inteligencia del Estado se abstengan de repetir violaciones de Derechos Humanos y cuenten con los controles suficientes para adelantar sus actividades en el marco de los estándares legales y constitucionales superiores.

2. 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

⁸ *Ibidem* pág. 698.

ley contra esas injerencias o esos ataques”⁹. 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 2013¹⁰ 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”¹¹.

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 precisar 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 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”¹² (Subrayado y en 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”¹³.

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

⁹ Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 11.

¹⁰ 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”.

¹¹ 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

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. M. P. Jorge Iván Palacio.

¹³ 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

con las funciones específicas de los organismos de inteligencia –prácticas 21 a 35–”¹⁴.

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 discriminación¹⁵.

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”¹⁶.

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 a 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”¹⁷. Dada la intensidad del impacto que puede 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 punto de esta 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, y 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 religioso¹⁸. 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”¹⁹.

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

¹⁴ Ibídem pág. 2

¹⁵ 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.

¹⁶ Ibídem.

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.

¹⁸ Ibídem. Pág. 16.

¹⁹ Counter-Terrorism Implementation Task Force. Ob. Cit. Pág. 8.

de asociación, reunión pacífica y expresión”²⁰. 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”²¹. 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 organizaciones²².

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 condiciones²³:

- (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.
- (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 cumplimiento²⁴.

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”²⁵. 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 admisibles²⁶.

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”²⁷. A juicio del Relator, que la legislación exija que la recopilación de información

²⁰ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Págs. 13-14.

²¹ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 68.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Escher y Otros vs. Brasil. 6 de julio de 2009. Pág. 54.

²³ Ibídem pág. 11.

²⁴ Senado de la República de Colombia, Proyecto de Ley 126-2020.

²⁵ 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.

²⁶ Ibídem Pag 21.

²⁷ Ibídem Pag 22.

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 restablecimiento²⁸.

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 ésta 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 etapas²⁹:

- (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) *(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”.*

²⁸ Ibídem Pag 24.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012. M. P. Jorge Iván Palacio.

Por su parte, el 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 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 hipotética³⁰. 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^{31,32}.

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 competente³³.

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

Un segundo estándar reiterativo en los pronunciamientos de los diferentes organismos en materia de actividades de inteligencia es la

³⁰ 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. Págs. 5-6.

³¹ Ibídem Pág. 7.

³² Senado de la República de Colombia, Proyecto de Ley 126-2020.

³³ Relator Especial sobre el derecho a la privacidad (2019), A/HRC/40/63. Párr. 47.

supervisión, inspección, vigilancia y control³⁴ 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”³⁵. 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”³⁶. 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”³⁷.

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”³⁸.

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 pre-establecidos 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”³⁹ (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 almacenamiento, la selección y el análisis de datos. El Instituto por el derecho a la información de la Universidad de Ámsterdam (IVIIR, 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”⁴⁰. 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 de inteligencia, se suma su legitimidad⁴¹, 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 funcionamiento⁴².

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*

³⁴ Senado de la República de Colombia, Proyecto de Ley 126 de 2020

³⁵ José Manuel UGARTE, “El Control Público de la Actividad de Inteligencia: generalidades y características 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.

³⁶ 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

³⁷ *Ibidem* págs. 9 y 10.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Noviembre 25, 2003. Pág. 158.

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. Washington D.C., 2015. Pág. 158.

⁴⁰ Institute for Information Law. (2015). *Ten standards for oversight and transparency of national intelligence services*. Ámsterdam: Institute for Information Law - University of Ámsterdam. Pág. 36.

⁴¹ 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.

⁴² Senado de la República, proyecto de Ley 126 de 2020.

*autoridades encargadas de hacer cumplir la ley*⁴³. 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*”⁴⁴.

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 inteligencia⁴⁵. 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 uso⁴⁶. 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 humanos⁴⁷.

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 cuente 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 – 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 internas⁴⁸. 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, lo 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*”⁴⁹.

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 éstas se realizan con sujeción a la normativa aplicable⁵⁰. En todo caso, teniendo presente que las actividades del poder parlamentario son esencialmente públicas, diferentes legislaciones han creado comisiones especiales encargadas de asumir esta tarea de supervisión y control, a cuyos integrantes se les otorgan ciertas garantías para realizar su labor de forma independiente⁵¹. De igual forma, es

⁴³ 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.

⁴⁴ Institute for Information Law. Ob. Cit. Pág. 39.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 53.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 47.

⁴⁹ Relator Especial sobre la promoción y la Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Op. Cit. Págs. 17-18.

⁵⁰ *Ibidem*. Pág. 80.

⁵¹ Senado de la República, proyecto de Ley 126 de 2020.

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 tal⁵².

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*”⁵³. 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, éstas “*deben ser autorizadas por una autoridad independiente, preferentemente judicial*”⁵⁴.

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*”⁵⁵.

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*”⁵⁶.

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 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*”⁵⁷.

Al tratarse de actividades de inteligencia y contrainteligencia, si bien alguna información, entre ella las fuentes y métodos deben gozar de reserva, ésta 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*”⁵⁸.

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*”⁵⁹ de las Naciones Unidas, señala que: Las instituciones de supervisión [deben] dispone[r]

⁵² Ibídem. Pág. 80.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Born, H., & Leigh, I. Ob. Cit. Pág. 108.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-511 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁸ Corte IDH: Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003.

⁵⁹ 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>

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 probatorios⁶⁰.

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 sólo 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**”⁶¹. (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”⁶².

V. Conclusiones

Por las anteriores razones, se considera conveniente y necesario que sea aprobado por el Congreso de la República una reforma a la Ley 1621 de 2013 que permita fortalecer mecanismos de supervisión, inspección, vigilancia y control de los organismos de inteligencia para garantizar la independencia y autonomía de dichos organismos respecto de las entidades que efectúan dichas actividades.

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, deberá 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”⁶³.

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.

⁶⁰ Ibídem. Práctica 7. Párr. 13.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia T-511 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶² 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

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia C-399 de 20 de mayo de 2003. M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.

VII. Conflicto de intereses

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º 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 1º 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.

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 1º del artículo 286 ibidem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

Cordialmente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Risaralda

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
SENADORA DE LA REPUBLICA

CARMEN FELISA RAMIREZ BOSCAN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional

GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia

ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
Representante a la Cámara por el Valle
del Cauca - Pacto Histórico

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República

Gabriel Becerra Yañez
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

GLORIA ELENA ARIZABALETA CORRAL
Representante a la Cámara

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá

Martha Leonor Perilla Espinú
Senadora de la República
Pacto Histórico - Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS

GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN
Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico - PDA

DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara por Bolívar
Pacto Histórico

JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI
Representante Valle del Cauca

MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO
Representante a la Cámara por el Tolima
Coalición Pacto Histórico - Alianza Verde

CLARA LÓPEZ OBRÉGÓN
Senadora de la República
Pacto Histórico

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara por Boyacá
Pacto Histórico

ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Polo Democrático-Pacto Histórico

AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Representante a la Cámara por el
departamento del Atlántico

JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara del Cauca

MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Pacto Histórico

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

Stamp: CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL. El día 19 de septiembre del año 2023. Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 236 Acto Legislativo. Expedición de Motivos, suscrito Por: ALIRIO URIBE MUÑOZ y otros firmes. SECRETARIO GENERAL.

PONENCIAS

INFORME PARA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 191 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial.

Bogotá, D. C., septiembre de 2023

Doctor

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Honorable Representante

Presidente de la Comisión Primera Constitucional

Permanente

Cámara de Representantes.

Ciudad

Referencia: Informe para ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Ordinaria número 191 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial.

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rindo **informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 191 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial.



EDUARD SARMIENTO HIDALGO

Representante a la Cámara por Cundinamarca

Ponente Coordinador.

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 191 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial.

El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA
3. PERTINENCIA E IMPERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY
4. CONFLICTO DE INTERESES
5. IMPACTO FISCAL
6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

7. PROPOSICIÓN

8. TEXTO PROPUESTO PARA EL DEBATE

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Proyecto de Ley 191 de 2023 fue radicado el 4 de septiembre de 2023 por parte de los honorables Representantes *María del Mar Pizarro García, Olga Lucía Velásquez Nieto, Susana Gómez Castaño, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Erick Adrián Velasco Burbano, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Gilma Díaz Arias, Heráclito Landínez Suárez, María Fernanda Carrascal Rojas, José Eliécer Salazar López, Christian Munir Garcés Aljure, Etna Támara Argote Calderón.*

El proyecto fue remitido a la comisión primera constitucional y se me designó como ponente único para el primer debate ante esta honorable Corporación.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

2.1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

2.2. PROBLEMÁTICA A RESOLVER

El problema a resolver es: Los bajos niveles de efectividad, eficiencia, transparencia y participación en la política de mejora regulatoria del Estado colombiano que afecta la competitividad, fomenta la corrupción y limita derechos fundamentales de los ciudadanos.¹

Se adapta el problema que aborda el CONPES 3816 de 2014 toda vez que se considera que dicha problemática y sus causas no han sido resueltas en su totalidad.

2.2.1. Descripción del problema

A pesar del esfuerzo que significa ejecutar las distintas recomendaciones del CONPES 3816 y de los distintos organismos relacionados con esta política pública, persisten algunas de las causas que justificaron la expedición de este documento CONPES, principalmente aquellas relacionadas con el organismo encargado de dar los parámetros para la producción normativa, la obligatoriedad del AIN y evaluaciones Ex-post, y efectividad de la participación ciudadana a través de la consulta pública.

Asimismo, puede concluirse que Colombia tiene varios problemas relacionados con su política regulatoria, que de acuerdo con el grupo

¹ El sentido de este problema público fue abordado en el CONPES 3816 de 2014.

de Modernización del Estado del DNP, se podrían resumir de la siguiente manera²(DNP, 2021):

- **La normatividad es excesiva:** el DNP (2021) señala que del año 2010 a 2014 se han expedido 6,6 normas por día; del 2015 a 2019: 6,5 normas por día; y en el 2020: 5,1 normas por día.
- **La regulación es costosa:** lo evidencia el índice de Carga Regulatoria del Foro Económico Mundial al ubicarnos en 2008 en el puesto 96 de 134 países. Posición que ha venido empeorando, pues en el año 2019 ya ocupamos el puesto 123 de 141 países medidos por este índice (DNP, 2021).
- **La regulación es difícil de cumplir:** el índice de cumplimiento regulatorio del World Justice Project ubicó a Colombia en 2015 en el puesto 57 de 102 países. Posición que se mantuvo estable en las mediciones posteriores, registrando un puesto 57 de 140 países en el año 2022 (World Justice Project, 2022).
- **Existe un desconocimiento de las normas.**

2.2.2. Causas.

Una vez consultados el CONPES 3816 y otros documentos, como los presentados por el Consejo Privado de Competitividad (2018, 2019) y el Instituto de Ciencia Política (2018), se puede llegar a concluir que las causas de la problemática son las siguientes:

- La cultura regulatoria, basada en la creencia de que la promulgación abundante de regulación por parte de la administración pública puede solucionar cualquier problema público, tal y como menciona, Molano, Moncada & Barrera (2018).

Esta causa también se ve reflejada en lo que Florentín Blanc (2015) define como “Risk Regulation Reflex” o RRR por sus siglas en inglés, que no es otra cosa diferente a la intervención gubernamental desproporcionada en torno a un riesgo, frente al que se asume por defecto que es responsabilidad del gobierno mitigarlo o compensarlo (Blanc F, 2015).

- Debilidad de capacidades en las entidades de la Rama Ejecutiva encargadas de la producción normativa y de su supervisión (CONPES 3816, 2014).
- Existe una asignación fraccionada de facultades regulatorias a distintas entidades (CPC, 2019) (*Ver tabla 1*).
- Debilidad en la coordinación del proceso de producción normativa (CONPES 3816, 2014).
- Las capacidades y lineamientos que permiten e incentivan la toma de decisiones con base

en evidencia sobre los posibles impactos (económicos, sociales, y ambientales, entre otros) son insuficientes (CONPES 3816, 2014).

- Las prácticas de consulta y transparencia asociadas al proceso de producción normativa son insuficientes para garantizar su calidad (CONPES 3816, 2014).
- El inventario normativo no permite establecer de manera sencilla las normas vigentes y que se aplican a determinado sector (CONPES 3816, 2014).

Tabla 1. Facultades en materia regulatoria.

Entidad	Competencia
Departamento Administrativo de la Función Pública	Racionalización de trámites y concepto previo vinculante respecto a la adopción de nuevos trámites.
Departamento Nacional de Planeación	Seguimiento de la implementación de la del CONPES 3816 de 2014
Superintendencia de Industria y Comercio	Abogacía de la competencia
Ministerio de Comercio, Industria Turismo	Reglamentos técnicos
Ministerio de Justicia y del Derecho	Lineamientos para la calidad jurídica de la producción normativa
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Revisión de la calidad legal

Tomado de: Informe Nacional de Competitividad Consejo Privado de Competitividad (2018-2019)

2.3. CÓMO SOLUCIONA EL PROBLEMA

El proyecto de ley dispone las siguientes herramientas que componen el ciclo de mejora de la calidad normativa para solución del problema; las que fueron construidas teniendo como referencia las recomendaciones realizadas por el CONPES 3816, OCDE (2014) y Consejo Privado de Competitividad, a saber:

- a) Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- b) Mecanismos de control y publicidad del Inventario normativo.
- c) Evaluación Ex-Post.
- d) Depuración del inventario normativo.
- e) Publicidad de la agenda normativa.
- f) Consulta pública y participación ciudadana.

2.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

2.4.1. Conceptualización

La regulación expedida por el Estado, o en general cualquier regulación, determina no sólo la forma en que vivimos, también regula la forma en que se comportan los mercados y los distintos sectores económicos de un país. Es decir, regulan desde las relaciones más simples hasta las más complejas.

Lo anterior evidencia la importancia de que las normas que expide el Estado sean de calidad, pertinentes y eficaces. Sin embargo, está demostrado que no siempre es así y que, por el contrario,

² Todos estos indicadores relacionados con la política regulatoria de Colombia puede ser consultada en la página del DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/MejoraRegulatoria.aspx>

existe una proliferación de normas que obstruyen el funcionamiento del Estado y le imponen cargas excesivas al ciudadano. Así lo sugiere Florentín Blanc (2015) al mencionar que las regulaciones no siempre son tan necesarias como se piensa; sobre todo, si son diseñadas o planeadas de manera inadecuada o con expectativas que superan la realidad (Blanc, 2015). Es aquí en donde opera la política regulatoria o de mejora regulatoria de un Estado.

De acuerdo con la OCDE (2014) la política regulatoria consiste en el proceso mediante el cual se establecen e implementan reglas que se utilizan para determinar la pertinencia, importancia, efectos, el objeto que se persigue con la expedición de una regulación y los destinatarios de esta, por lo que este proceso de producción normativa tiene una influencia importante en la eficiencia y eficacia que pueda tener una regulación, y en consecuencia, en el cumplimiento de los objetivos propuestos a la hora de expedir la norma y los posibles beneficios (OCDE, 2014).

Son varios los usos atribuidos a la política regulatoria, el Consejo Privado de Competitividad (2018), en adelante CPC, considera que esta política junto con la política fiscal y la política monetaria constituye una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado.

En ese sentido, los documentos de la OCDE (2014) también sugieren lo siguiente:

“una regulación específica puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender; etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como la educación, salud, etc. Es muy importante revisar y mejorar el proceso por el cual se emite la normativa, para asegurar que ésta se ha planteado en la dirección correcta y tiene como objetivo un problema específico” (OCDE, 2014).

¿Cómo podría entonces beneficiarnos la implementación de esta política?.

De acuerdo con los documentos de consulta pública del DNP, esta política implica, entre otras cosas, lo siguiente (DNP, 2021):

- “Simplifica las relaciones entre el Estado y la ciudadanía mejorando la confianza en la Administración”.
- “Busca que las normas cuenten con calidad técnica y jurídica y resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples”.
- “Fortalece la seguridad jurídica, el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social”.

Teniendo en cuenta lo anterior, damos paso entonces a la justificación del presente proyecto de ley.

2.4.2. Normas expedidas en Colombia

Según el Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia³, se determinó que desde el año 2000 al año 2018 se promulgaron 60.000 Resoluciones, 16.721 Decretos y 696 Circulares, para un total de 77.417 normas al año 2020 y aproximadamente 10,6 normas diarias.

Sin embargo, esta misma entidad reporta que esta cifra a 2022 ya alcanza las 113.325 Resoluciones; 20.964 Decretos; y 3.559 Circulares, para un total de 139.523 normas expedidas. Las cuales, según el DNP (2022), fueron expedidas por 244 entidades que cuentan con facultades regulatorias o emisoras (ver imagen 1.)

Imagen 1. Normas expedidas en Colombia.



Imagen tomada de: Observatorio de Mejora Normativa (2022)

Esta proliferación de normas, o lo que algunos expertos llaman como “hipertrofia normativa”, ha generado que las regulaciones sean poco efectivas, con una alta carga regulatoria para el Estado, y para los ciudadanos y las empresas, difícil de asumir y, ha llevado a Colombia a ocupar puestos bajos frente al resto de Latinoamérica en los índices de competitividad, carga normativa y cumplimiento de la regulación.

Teniendo certeza de que todas las regulaciones representan un costo para todos los ciudadanos y la iniciativa empresarial, se hace necesario garantizar que el beneficio derivado de esta regulación supere el costo generado por tener que cumplirla, garantizando la justa repartición de las cargas públicas y que no se convierta en un impedimento para la competitividad para acceder a los derechos de los ciudadanos tal y como lo advierte el Consejo Privado de Competitividad (2018).

Para hacer esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia, implementando políticas de mejora de la calidad normativa, tal y como ha sucedido en otras partes del mundo. Pues, si bien Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el CPC (2018) señala que aún necesitamos mejorar

³ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>

nuestra posición relativa en la región y acercarnos a países como Chile, Perú y Uruguay.

Finalmente, el DNP (2021) concluye que “una reducción del 25% de la carga regulatoria puede aumentar hasta el 1,5% el PIB” (DNP, 2021).

2.4.3. Inseguridad jurídica.

De acuerdo con Molano, Moncada & Barrera (2018), el exceso de normas también genera inseguridad jurídica en los ciudadanos. Entre los trámites o requisitos, resoluciones o cualquier otro tipo de instrumento normativo, se genera una confusión entre las reglas de juego que se deben seguir, no solo por parte de los ciudadanos, sean estos comerciantes o no, sino también por parte de los servidores públicos a cargo de garantizar la prestación de los servicios que ofrece el Estado, generando dificultades para acceder a un derecho o cumplir una obligación (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Como se mencionó anteriormente, una correcta implementación de la política de mejora regulatoria puede tener una incidencia directa sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos y las empresas, pues brinda garantías y seguridad sobre las normas que planea expedir el Estado.

2.4.4. Afectación de los derechos.

La excesiva carga normativa afecta el acceso y la garantía de los derechos, va en contra de la Constitución, el respeto de la dignidad humana, las garantías y fines para las cuales se constituye el Estado, la administración pública y los deberes que a esta les confiere frente a los ciudadanos.

El exceso de normas y un ordenamiento jurídico difuso bloquea el acceso a nuestros derechos, reduce las empresas y la inversión y fomenta la corrupción. Por ello este proyecto, es de suma importancia para avanzar en la modernización del Estado, pues el funcionamiento adecuado de los Estados modernos presupone un conjunto de instituciones y reglas de juego claras, estables, eficaces y coherentes.

De estas condiciones depende en gran medida la estabilidad y legitimidad del sistema político y la competitividad de la economía, tal y como lo señala Molano, Moncada & Barrera (2018), en su escrito para el Instituto de Ciencia Política sobre la materia.

2.5. MARCO JURÍDICO.

2.5.1. Marco Constitucional.

El artículo 1° de la Constitución establece que, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad,

cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, por la gran cantidad de normas, que además de ser confusas, no garantizan los fines para los cuales se constituye el Estado.

De acuerdo con el artículo 2° de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la mejora regulatoria de las normas que expide el Estado, ya que cuando existe sobrerregulación se genera, un ordenamiento jurídico disperso o una hipertrofia normativa, esto se convierte en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos.

De igual forma el artículo 6° de la Constitución establece que, “*los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”, la sobrerregulación, que a su vez genera un ordenamiento jurídico confuso, fomenta la corrupción y la falta de claridad de las reglas de juego para los servidores públicos a la hora de cumplir con sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de regulaciones o dispersión en las mismas se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.

Así mismo el artículo 84 de la Carta Política establece que “*cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio*”, cuando Colombia ha proliferado la sobrerregulación y la tramititis.

Finalmente, el artículo 333 de la Constitución determinó que, “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*”. Esto, cuando las empresas son sometidas a un exceso de normas o dificultades en su iniciativa económica, producto

de una hipertrofia normativa que no deja claras las reglas de juego y dificulta la toma de decisiones basadas en la experiencia.

Con este Proyecto de Ley se busca entonces, primero el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados, además pretende, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no podemos seguir permitiendo que los colombianos sigan encontrando dificultades en su forma de relacionarse con el Estado.

2.5.2. Marco legal

Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el primero de ellos fue la expedición del CONPES 3816 de 2014, titulado “Mejora normativa, Análisis de Impacto”, con el que se trazó una hoja de ruta para la formulación de políticas que buscan la mejora de la regulación, asimismo, el CONPES señaló las herramientas que se requerirían para tal fin y dispuso entre otras cosas la creación del Comité Técnico de Mejora Normativa en el Marco del Sistema Nacional de Competitividad, por otro lado, fijo los siguientes objetivos (CONPES 3816, 2014):

- Diseñar e implementar el arreglo institucional responsable de la coordinación, promoción, planeación, seguimiento y divulgación en materia de Mejora Normativa.
- Generar y fortalecer las capacidades en los funcionarios de la administración pública que participan en la producción normativa.
- Definir el uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) como una herramienta estándar y flexible que facilite la toma de decisiones con base en evidencia, incorporando el análisis de alternativas de intervención y sus impactos.
- Mejorar los procesos de consulta y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las entidades responsables en la materia y aquellas que impacten sus proyectos misionales.
- Mejorar la gestión del inventario regulatorio en un grupo de normas estratégicas para la competitividad del país.
- Establecer una línea base que le permita hacer seguimiento a la política.

Por otro lado, fijó objetivos a largo plazo, para la mejora regulatoria en Colombia (CONPES 3816, 2014):

- Contar con la capacidad de evaluar el impacto, de la normatividad para el logro de objetivos de política pública.
- Garantizar el acceso de los ciudadanos a información relevante y oportuna y a

mecanismos de participación desde las etapas tempranas del proceso normativo.

- Aumentar los niveles de cumplimiento de las normas a través de mayor información, transparencia, consulta, incentivos, capacidades de supervisión y claridad.
- Reducir la posibilidad que la normatividad responda a presiones o intereses particulares.
- Promover que la normatividad sea un instrumento efectivo, garantizando que no imponga cargas excesivas para los usuarios, que además proteja sus derechos, brinde seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico y la competitividad del país.

Sin embargo, el esfuerzo que implicó la expedición del CONPES no fue el único, este se acompañó con el desarrollo de distintas iniciativas para consolidar la política de mejora regulatoria de Colombia.

A continuación, se describen los avances en la materia de acuerdo con los documentos consultados:

En el año 2004, el Decreto número 2696 *“Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación”*, dispuso la obligatoriedad, para las Comisiones de Regulación, de publicar en su página web todos los proyectos de resolución de carácter general no tarifarios, treinta (30) días antes a la fecha de expedición o justificar la posible excepción. La publicación de la norma se debe acompañar con un documento de respuesta a los comentarios recibidos.

En el año 2010, se expidió el **Decreto número 1345**, por medio del cual se establecieron directrices de técnica normativa (lenguaje claro, estructura y manual) para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones dirigido al os ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República.

A su vez se expidió el **Decreto número 1844** en el año 2013 *“Por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, prevista en los numerales 6 y 7 del artículo 28 del Decreto número 210 de 2003”*, en el que se incluye de manera explícita la solicitud de acompañar las propuestas de reglamentos técnicos con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.

Igualmente, el **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011**, definió dentro de la política de internacionalización el ingreso a Comités y grupos especializados de la OCDE,

entre los cuales se encuentra el Comité de Política Regulatoria, considerándolo como uno de los principales avances en la materia.

Por su parte, el **Decreto número 1595 de 2015**, por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones, dispuso un avance en la implementación de la evaluación ex post de las regulaciones expedidas por el Estado, al hacer obligatoria la revisión de los reglamentos técnicos que expiden las entidades emisoras de este tipo de reglamentos, al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición. Esta obligación empezó a regir en enero de 2019⁴ (Decreto número 1595, 2015).

El **Decreto número 1074 de 2015** estableció que partir de enero de 2018, el AIN será un requisito para las entidades del orden nacional que deseen emitir un reglamento técnico, pero aún debe extenderse a otros tipos de regulación, pues el 94% de los países miembros de la OCDE lo realizan (OCDE, 2016).

Por otro lado, el **Decreto número 1083 de 2015** determinó que la política de “Mejora Normativa” sería una de las políticas de gestión y desempeño institucional, lo que haría necesario la creación de un organismo técnico que apoye al Consejo de Gestión y Desempeño Institucional en la coordinación, orientación y fijación de lineamientos sobre esta política, razón por la cual, el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, presidido por la Función Pública, expidió el Acuerdo 05 de 2018 y el Acuerdo 006 de 2019, mediante los cuales se creó y modificó, respectivamente, el Comité para la Mejora Normativa y se definió sus integrantes, recogiendo en gran parte las directrices fijadas por el CONPES 3816 de 2014. Este Comité funge hoy como el ente coordinador de la política de mejora normativa del Estado Colombiano y también acompaña la implementación de capacitaciones a distintos funcionarios en temas relacionados con la mejora regulatoria, mediante talleres, diplomados o cursos virtuales.

El **Decreto número 1081 de 2017**, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, modificado por el Decreto número 270 de 2017 estableció que los proyectos específicos de regulación con firma directa del presidente, deben ser sometidos a publicación por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser enviado a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decreto número 270, 2017).

Adicionalmente, el DNP en el año 2018, diseñó e implementó el Sistema Único de

Consulta Pública (SUCOP) como herramienta para la participación ciudadana en el proceso de producción normativa. En agosto de 2019 se inauguró el Observatorio de Mejora Normativa a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Imprenta Nacional de Colombia (INC), este observatorio publicó su primer reporte del que contiene 20 años de la publicación de decretos en la rama Ejecutiva del orden nacional. Este es el primero de los documentos con los que se hará seguimiento a la producción normativa del país, mediante el uso de herramientas tecnológicas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

En la legislatura 2019-2020 fue radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 268/2019, el 8 de octubre de 2019 y fue firmado por los y las congresistas: *Juan Fernando Reyes Kuri, Adriana Gómez Millán, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y Carlos Adolfo Ardila* el proyecto de ley “*Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial*”. Este proyecto fue debatido en primer debate en Comisión Primera Cámara y alcanzó tercer debate en Comisión Primera Senado, luego de lo cual fue archivado por tránsito de legislatura.

Finalmente, en los últimos años el DNP (2022) creó su Escuela Virtual, en los que se ofrecen cursos gratuitos sobre regulación Ex-Post y Análisis de Impacto Normativo, de igual manera, ha publicado distintos manuales y diferentes documentos de consulta pública, entre los que se destacan las “notas de política en mejora regulatoria”.

Como puede observarse, Colombia ha desarrollado distintas herramientas, políticas o estrategias, que consideramos un gran avance en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, hoy Colombia hace parte de la OCDE, membrecía que requiere una serie de ajustes en distintas políticas públicas, incluidas la de mejora regulatoria, por ello, se considera de vital importancia lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

2.6. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

México ha logrado ser uno de los referentes de una política de mejora regulatoria para toda Latinoamérica, pues desde el año 2012 implementó la estrategia de ‘*Tala Regulatoria*’, con el fin de facilitar la vida a los ciudadanos y a las empresas, ahorrándoles tiempo y dinero al hacer trámites o solicitar servicios al gobierno, y ahorrar recursos públicos para invertir más en las prioridades del desarrollo del país, como es la educación, la seguridad, y el combate a la pobreza⁵.

⁵ Experiencia internacional también referenciada por Moncada & Barrera (2018), en su escrito para el Instituto de Ciencia Política sobre la materia.

⁴ Ver artículo 2.2.1.7.6.7.

Este proceso de tala consta de dos herramientas, la tala administrativa y la tala sustantiva que elimina:

i) las normas duplicadas o que generan antinomias; ii) los procedimientos o trámites que se consideran ineficientes; iii) los trámites que generan costos injustificados para los ciudadanos (Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano, 2012). Su implementación se basó en la construcción de un inventario normativo de la nación mexicana y en la aplicación de la tala a distintos niveles del gobierno Mexicano.

La tala administrativa implicó estandarizar procesos, eliminando procedimientos innecesarios y siendo reemplazados por manuales de aplicación, con el fin de ahorrar recursos. Por su parte, la tala sustantiva, consiste en la derogación de normas y trámites innecesarios, bajo la cual se eliminaron 16.261 normas de 35.584 vigentes en su ordenamiento jurídico, por otro lado, al mes de febrero de 2012 en la administración federal ya se habían eliminado o compilado 2.491 trámites y servicios, y 6.043 normas internas sustantivas de operación, tal y como se describe en la página web de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano (2012).

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el ICP (2018) en especial por los autores Moncada & Barrera, en Estados Unidos se ha implementado modelos de mejora regulatoria exitosos, consistentes en la implementación de procedimientos para revisar la regulación vigente, reducir la cantidad de trámites y la cooperación regulatoria con sus socios comerciales, basados en principios mínimos para ejercer esta actividad. Entre ellos: garantizar la mínima intervención del Estado en la economía y el de la exclusiva necesidad. Principios bajo los cuales los entes reguladores primero se preguntan si la regulación es necesaria o no, o si se pueden implementar otras medidas, (Moncada & Barrera, 2018).

Sin dudas, estos dos ejemplos pueden guiar a Colombia en la implementación de su política regulatoria acorde con las necesidades del país.

3. PERTINENCIA E IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley busca establecer principios y parámetros generales para mejorar la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial. Esta es una iniciativa muy pertinente e importante por varias razones:

- Permitirá racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico colombiano. Colombia adolece de una hipertrofia normativa que genera inseguridad jurídica, dificultades de acceso a derechos por parte de los ciudadanos y altos costos para el Estado y los particulares. Este

proyecto sentará las bases para depurar y mejorar la calidad de las normas.

- Contribuirá a mejorar la competitividad del país. Un entorno normativo claro, simple y eficiente es fundamental para atraer inversión, facilitar el emprendimiento y reducir costos para las empresas. Según el DNP, reducir la carga regulatoria en un 25% puede aumentar el PIB en 1.5 puntos.
- Fortalecerá la legitimidad democrática de la regulación estatal. El proyecto consagra principios como participación ciudadana, transparencia y publicidad que permitirán una mayor incidencia de la sociedad civil en las decisiones regulatorias del Estado.
- Sentará las bases para una mejor gestión pública. Principios como eficacia, eficiencia y calidad técnica y jurídica orientarán la actividad regulatoria del Estado hacia el interés general y el cumplimiento efectivo de sus fines.
- Cumple compromisos internacionales. La OCDE ha recomendado a Colombia fortalecer su política regulatoria. Este proyecto va en línea con esas recomendaciones.

En síntesis, el proyecto apunta a solucionar problemas críticos que afectan la institucionalidad, la economía y la sociedad colombianas. Por tanto, se trata de una iniciativa legislativa de gran pertinencia y de enorme impacto potencial.

Conclusión:

El proyecto de ley para mejorar la calidad regulatoria en Colombia es una iniciativa pertinente, importante y positiva para racionalizar y modernizar la actividad regulatoria del Estado en línea con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones de la OCDE.

Su puesta en marcha deberá ser graduar y garantizar que los nuevos requisitos y procesos agregan valor, no trámites. Así mismo, se deberá fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas encargadas de implementar la regulación y adelantar campañas pedagógicas para transformar la cultura regulatoria.

De llevarse a cabo de manera efectiva, el proyecto puede mejorar sustancialmente la competitividad del país, fortalecer la legitimidad democrática de la regulación estatal y sentar las bases de una gestión pública más eficiente y eficaz. Por tanto, se trata de una reforma institucional estratégica para el Estado y la sociedad colombiana.

4. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que no existe conflicto de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre la mejora de la calidad normativa del Estado en lo referente a la promulgación de Actos Administrativos de carácter general, siendo esta una de las facultades o funciones propias del poder ejecutivo.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una 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.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de

2019, no exime del al Congresista de identificar causales adicionales.

5. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º, 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”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

“(…) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”.

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Dicho todo lo anterior, a continuación, se relacionan algunas propuestas modificatorias del texto original.

Texto del proyecto.	Articulado Propuesto para 1 ^{er} debate.	Observaciones.
<p>Título: “Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”</p>		
<p>Artículo 1°. Objeto. Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades del nivel nacional y territorial.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer principios, instituciones, procedimientos e instrumentos que aseguren la calidad de la regulación estatal en términos de eficacia, eficiencia, efectividad, simplicidad, coherencia y reducción de cargas regulatorias innecesarias, con el fin de garantizar la mejora normativa en las entidades del nivel nacional y territorial de la rama ejecutiva.</p>	<p>Sustentación: La redacción propuesta precisa el objetivo de la ley orientado específicamente a la calidad regulatoria, incorporando algunos atributos a los que esta apunta según buenas prácticas internacionales (OCDE, 2012; CEPAL, 2016).</p>
<p>Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley. Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos: I. Los actos administrativos de carácter particular. II. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente. III. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción. IV. Cuando se trate de procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. V. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4^a de 1992. VI. Actos administrativos de carácter presupuestal. VII. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental. VIII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado. IX. Los demás casos expresamente señalados en la ley.</p>		
<p>Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>I. AGENDA NORMATIVA: Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general que previsiblemente serán necesarios para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.</p> <p>II. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN): Herramienta que le permite a la administración pública evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para atender una problemática específica.</p> <p>III. CALIDAD NORMATIVA: Es la aplicación de buenas prácticas en el proceso de expedición de normas de obligatorio cumplimiento en el orden nacional y territorial, con el fin de que revistan los parámetros mínimos de calidad técnica y jurídica.</p> <p>IV. EVALUACIÓN EX POST: Herramienta metodológica que le permite a la administración pública examinar la eficacia, efectividad, impacto, resultados y fallas que resulten de la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para la atención de una problemática específica.</p>		
<p>Artículo 4°. Principios de la calidad normativa. El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica, y transparencia y reducción de la carga regulatoria.</p>	<p>Artículo 4°. Principios de la calidad normativa. El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica, y transparencia y reducción de la carga regulatoria.</p>	<p>Sustentación. Se propone incluir el principio de “reducción de la carga regulatoria” mencionado anteriormente, el cual se orienta a la simplificación y al objetivo de no imponer regulaciones excesivas o innecesarias.</p>

<p>CAPÍTULO II Del comité para la mejora normativa</p> <p>Artículo 5°. Del Comité para la Mejora Normativa. El Comité para la Mejora Normativa estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:</p> <p>I. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado. II. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. III. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho. IV. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. V. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública. VI. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación. VII. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. VIII. Un delegado de la Imprenta Nacional. IX. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).</p> <p>El Comité es una instancia de carácter técnico para la coordinación y orientación de la Política de Mejora Normativa, sin perjuicio de las funciones específicas de producción normativa propias de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva. El Comité para la Mejora Normativa hará parte del Sistema Nacional de Competitividad e innovación (SNCI) y apoyará técnicamente al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, en lo referente a la política de mejora regulatoria, conforme a la normatividad vigente. Este comité sesionará de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes. El Gobierno nacional reglamentará las funciones del Comité para la Mejora Normativa.</p> <p>Parágrafo primero. Los delegados del Comité para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.</p> <p>Parágrafo segundo. La secretaría técnica del Comité para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Parágrafo tercero. El Comité podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere necesario.</p>		
<p>Artículo 6°. Del inventario normativo. Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y divulgado en la respectiva página web de cada entidad. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia o relacionadas.</p> <p>Parágrafo. La publicación en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial se hará de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información.</p>		
<p>Artículo 7°. De la agenda normativa.</p> <p>Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.</p> <p>Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.</p> <p>Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.</p> <p>La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.</p>	<p>Artículo 7°. De la agenda normativa.</p> <p>Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.</p> <p>Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.</p> <p>Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.</p> <p>La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.</p> <p>Parágrafo. Los sujetos obligados deberán publicar semestralmente la agenda con los proyectos de regulación que previsiblemente expedirán o modificarán. Dicha agenda deberá contener como mínimo: Nombre o título de la regulación, motivación y objetivos, impactos esperados, entidad responsable y fecha prevista de expedición.</p>	<p>Sustentación: La redacción propuesta busca dar más claridad sobre los elementos mínimos de la agenda regulatoria y centralizar en el Comité la definición de sus lineamientos con miras a la estandarización entre entidades.</p>

<p>Artículo 8°. Análisis de Impacto Normativo (AIN). El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que generen un impacto económico, social o ambiental.</p> <p>El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), o el que haga sus veces, en el caso de la Rama Ejecutiva, según lo dispuesto en el artículo 9 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo primero. Para llevar a cabo cualquier derogatoria de actos administrativos de carácter general, o leyes, actos legislativos, acuerdos y ordenanzas, en el marco de lo señalado en la presente ley, se deberá contar con un análisis de impacto a las comunidades étnicas del país, con el fin de determinar si se requiere o no adelantar proceso de consulta previa con dichas comunidades.</p> <p>Parágrafo segundo. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a las Comisiones de Regulación.</p> <p>Parágrafo tercero. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.</p>		
<p>Artículo 9°. Consulta y participación pública. Los proyectos de actos administrativos de carácter general, que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP). El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de diez (10) días para la primera publicación en la que se deberá publicar el proyecto de acto administrativo, junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que lo sustentan, según el caso, con el fin de someterlos a consulta pública por parte de la ciudadanía y las partes interesadas.</p> <p>La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este artículo se realizará mediante informe que deberá ser publicado, y hará parte de los antecedentes normativos. Una vez resueltos los comentarios de la ciudadanía, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días siguientes, anunciar si expedirá o no el acto administrativo de carácter general y en qué tiempo. En caso de que la entidad tomase la decisión de no promulgar el acto administrativo de carácter general, el proceso de consulta pública deberá declararse desierto.</p> <p>Los días aquí dispuestos se entenderán calendario.</p> <p>Parágrafo. Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar su contenido, por los canales que consideren adecuados, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.</p>		
<p>Artículo 10. Depuración normativa. Los sujetos obligados deberán por cada acto administrativo de carácter general, que se pretendan promulgar, derogar o modificar, determinar de forma expresa las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias entre sí, con el fin de evitar dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de otras disposiciones normativas preexistentes del ordenamiento jurídico.</p>		
<p>Artículo 11. Evaluación normativa ex post. Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-post de los actos administrativos de carácter general que hubiesen sido sometidos al Análisis de Impacto Normativo (AIN) cada cinco (5) años, contados a partir de su fecha de su promulgación con el fin de evaluar su impacto y resultados obtenidos.</p> <p>Esto sin perjuicio de que el ejecutivo pueda decidir adelantar dicha evaluación sobre cualquier acto administrativo de carácter general en cualquier tiempo.</p> <p>Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa ex-post los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.</p> <p>Parágrafo primero. En caso de que la normatividad a evaluar requiera un término distinto, la entidad emisora deberá justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Parágrafo segundo. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.</p>		

<p>Artículo 12. Informe para depuración del inventario normativo. El Gobierno nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente.</p> <p>La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.</p>		
<p>Artículo 13. Actualización del SUIN. El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados.</p> <p>De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.</p> <p>Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>		
<p>Artículo 14. Interoperabilidad de los sistemas de información.</p> <p>Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.</p> <p>Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.</p> <p>El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.</p>		
<p>Artículo 15. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8 y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Especial: Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Primera Categoría: Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Segunda y Tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. <p>En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.</p> <p>Parágrafo. Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.</p>		
<p>Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>		

Sobre el resto del articulado del proyecto de ley no se proponen modificaciones.

7. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia,

solicito a los honorables Representantes que integran la Comisión Primera de esta Cámara, dar Primer Debate al Proyecto de Ley 191 - 2023 cámara Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1265 de 2023 “Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora

de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”, para cuyo efecto se presenta el texto definitivo.

Atentamente,



EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Ponente Coordinador.

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial.

El Congreso de la República
DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, definiciones y principios de la calidad normativa.

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer principios, instituciones, procedimientos e instrumentos que aseguren la calidad de la regulación estatal en términos de eficacia, eficiencia, efectividad, simplicidad, coherencia y reducción de cargas regulatorias innecesarias, con el fin de garantizar la mejora normativa en las entidades del nivel nacional y territorial de la rama ejecutiva.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley.

Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos:

- I. Los actos administrativos de carácter particular.
- II. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente.
- III. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción.
- IV. Cuando se trate de procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.
- V. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4ª de 1992.

VI. Actos administrativos de carácter presupuestal.

VII. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental.

VIII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado.

IX. Los demás casos expresamente señalados en la ley.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

I. AGENDA NORMATIVA: Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general que previsiblemente serán necesarios para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.

II. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN): Herramienta que le permite a la administración pública evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para atender una problemática específica.

III. CALIDAD NORMATIVA: Es la aplicación de buenas prácticas en el proceso de expedición de normas de obligatorio cumplimiento en el orden nacional y territorial, con el fin de que revistan los parámetros mínimos de calidad técnica y jurídica.

IV. EVALUACIÓN EX POST: Herramienta metodológica que le permite a la administración pública examinar la eficacia, efectividad, impacto, resultados y fallas que resulten de la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para la atención de una problemática específica.

Artículo 4º. Principios de la calidad normativa. El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y transparencia y reducción de la carga regulatoria.

CAPÍTULO II

Del comité para la mejora normativa

Artículo 5º. Del comité para la mejora normativa. El Comité para la Mejora Normativa estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:

- I. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado.
- II. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- III. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- IV. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- V. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- VI. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- VII. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- VIII. Un delegado de la Imprenta Nacional.
- IX. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

El Comité es una instancia de carácter técnico para la coordinación y orientación de la Política de Mejora Normativa, sin perjuicio de las funciones específicas de producción normativa propias de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva. El Comité para la Mejora Normativa hará parte del Sistema Nacional de Competitividad e innovación (SNCI) y apoyará técnicamente al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, en lo referente a la política de mejora regulatoria, conforme a la normatividad vigente. Este comité sesionará de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes. El Gobierno nacional reglamentará las funciones del Comité para la Mejora Normativa.

Parágrafo Primero. Los delegados del Comité para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.

Parágrafo Segundo. La secretaría técnica del Comité para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo Tercero. El Comité podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere necesario.

Artículo 6°. Del inventario normativo. Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y divulgado en la respectiva página web de cada entidad. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia o relacionadas.

Parágrafo. La publicación en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial se hará de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información.

Artículo 7°. De la agenda normativa. Los sujetos obligados, deberán publicar amás tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar,

derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.

Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.

Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.

Parágrafo. Los sujetos obligados deberán publicar semestralmente la agenda con los proyectos de regulación que previsiblemente expedirán o modificarán. Dicha agenda deberá contener como mínimo: Nombre o título de la regulación, motivación y objetivos, impactos esperados, entidad responsable y fecha prevista de expedición.

Artículo 8°. Análisis de impacto normativo (AIN). El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que generen un impacto económico, social o ambiental.

El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), o el que haga sus veces, en el caso de la Rama Ejecutiva, según lo dispuesto en el artículo 9| de la presente ley.

Parágrafo Primero. Para llevar a cabo cualquier derogatoria de actos administrativos de carácter general, o leyes, actos legislativos, acuerdos y ordenanzas, en el marco de lo señalado en la presente ley, se deberá contar con un análisis de impacto a las comunidades étnicas del país, con el fin de determinar si se requiere o no adelantar proceso de consulta previa con dichas comunidades.

Parágrafo Segundo. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a las Comisiones de Regulación.

Parágrafo Tercero. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.

Artículo 9°. Consulta y participación pública. Los proyectos de actos administrativos de carácter general, que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP).

El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de diez (10) días para la primera publicación en la que se deberá publicar el proyecto de acto administrativo, junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que lo sustentan, según el caso,

con el fin de someterlos a consulta pública por parte de la ciudadanía y las partes interesadas.

La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este artículo se realizará mediante informe que deberá ser publicado, y hará parte de los antecedentes normativos. Una vez resueltos los comentarios de la ciudadanía, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días siguientes, anunciar si expedirá o no el acto administrativo de carácter general y en qué tiempo. En caso de que la entidad tomase la decisión de no promulgar el acto administrativo de carácter general, el proceso de consulta pública deberá declararse desierto.

Los días aquí dispuestos se entenderán calendario.

Parágrafo. Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar su contenido, por los canales que consideren adecuados, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.

Artículo 10. Depuración normativa. Los sujetos obligados deberán por cada acto administrativo de carácter general, que se pretendan promulgar, derogar o modificar, determinar de forma expresa las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias entre sí, con el fin de evitar dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de otras disposiciones normativas preexistentes del ordenamiento jurídico.

Artículo 11. Evaluación normativa ex-post. Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-post de los actos administrativos de carácter general que hubiesen sido sometidos al Análisis de Impacto Normativo (AIN) cada cinco (5) años, contados a partir de su fecha de su promulgación con el fin de evaluar su impacto y resultados obtenidos.

Esto sin perjuicio de que el ejecutivo pueda decidir adelantar dicha evaluación sobre cualquier acto administrativo de carácter general en cualquier tiempo.

Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa ex-post los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.

Parágrafo Primero. En caso de que la normatividad a evaluar requiera un término distinto, la entidad emisora deberá justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo Segundo. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 12. Informe para depuración del inventario normativo. El Gobierno nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente.

La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.

Artículo 13. Actualización del SUIN. El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de

Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados.

De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.

Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 14. Interoperabilidad de los sistemas de información. Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.

Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.

El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

Artículo 15. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8° y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:

- **Categoría Especial:** Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Segunda y Tercera Categoría:** Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Cuarta, Quinta y Sexta Categoría:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

Parágrafo. Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



EDUARD SARMIENTO HIDALGO

Representante a la Cámara por Cundinamarca
Ponente Coordinador.

CONTENIDO

Gaceta número 1345 - Viernes, 29 de septiembre de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA**

	Págs.
Proyecto de Ley Estatutaria número 236 del 2023 Cámara, por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 y se dictan otras disposiciones para reforzar la protección a los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico que permita a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia y cumplir con su misión constitucional y legal.	1

PONENCIAS

Informe para ponencia para primer debate al proyecto de Ley Ordinaria número 191 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial.	24
---	----