



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 163

Bogotá, D. C. lunes 21 de abril de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

A LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS NUMEROS 178 DE 2007 SENADO, 180 DE 2007 SENADO, 183 DE 2007 SENADO Y 211 DE 2007 SENADO

sobre las actividades de inteligencia y contrainteligencia estatal.

Bogotá, D. C., abril 21 de 2008

Honorable Senador

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia primer debate a los Proyectos de ley números 178 de 2007 Senado, 180 de 2007 Senado, 183 de 2007 Senado y 211 de 2007 Senado.

Palabras clave: Inteligencia, función de inteligencia, organismos de inteligencia, entidades de inteligencia, Comunidad de Inteligencia, agente de inteligencia, funcionario de inteligencia, control parlamentario, reserva legal, documentos reservados, centros de protección de datos, plan nacional de inteligencia, deber de denuncia, deber de declarar, gastos reservados, contratación directa, procedimiento especial de contratación, cooperación internacional.

Instituciones clave: Ministerio de Defensa Nacional; Departamento Administrativo de Seguridad – DAS; Fuerza Pública; Fuerzas Militares; Ejército Nacional; Armada Nacional; Fuerza Aérea Colombiana; Policía Nacional; Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF; Congreso de la República; Comisión Segunda Constitucional Permanente; Junta de Inteligencia Conjunta – JIC; Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con la designación que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, presentamos la ponencia para primer debate de los siguientes proyectos de ley, acumulados:

• Proyecto de ley número 178 de 2007 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.*

• Proyecto de ley número 180 de 2007 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades.*

• Proyecto de ley número 183 de 2007 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para la reserva y secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones.*

• Proyecto de ley número 211 de 2007 Senado, *por la cual se decretan las bases jurídicas y el cuadro normativo para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia.*

La ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Introducción.

2. Antecedentes.

3. Descripción de los proyectos de ley acumulados.

3.1. ¿Qué es inteligencia? y ¿para qué es la inteligencia?

3.2. ¿Quién hace inteligencia?

3.2.1. Organismos de Inteligencia.

3.2.2. Agentes de inteligencia.

3.3. Cómo, cuándo y dónde se hace inteligencia.

3.3.1. Ambito temporal y espacial.

3.3.2. Planeación.

3.3.3. Ejercicio de la función de inteligencia.

3.3.3.1. Límites y prohibiciones del ejercicio de la función de inteligencia.

3.3.3.2. Principios de la actividad de inteligencia.

3.3.3.3. Condiciones básicas para el inicio de la actividad de inteligencia.

3.3.3.4. Documentos rectores.

3.3.3.5. Análisis.

3.3.3.6. Medios no extraordinarios de la recolección de información y aspectos generales de procedimiento.

3.3.4. Deber de colaboración de entidades públicas y privadas.

3.3.5. Procedimientos especiales de obtención de información.

3.3.6. Incursiones pasivas y operaciones encubiertas.

3.3.7. Contrainteligencia.

3.3.8. Inteligencia externa y cooperación internacional.

3.3.9. Coordinación: Junta de Inteligencia Conjunta.

3.3.10. Gastos reservados y contratación estatal.

3.3.11. Destinatarios de la información de inteligencia.

3.4. Reserva de la información.

3.5. Controles a la función de inteligencia.

3.6. Modificaciones penales.

3.7. Disposiciones presupuestales y relativas a derogatorias y vigencia.

4. Análisis parcial de implementación de los proyectos y propuesta de modificación.

- 4.1. Aspectos analizados.
- 4.1.1. Objeto y alcance del proyecto.
- 4.1.2. Finalidad de la función de inteligencia.
- 4.1.3. Destinatarios de la ley.
- 4.1.4. Protección de agentes.
- 4.1.5. Principios de la función de inteligencia.
- 4.1.6. Colaboración por entidades públicas y privadas.
- 4.1.7. Medidas de recolección de información y controles.
- 4.1.8. Contrainteligencia.
- 4.1.9. Cooperación internacional y coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- 4.1.10. Junta de Inteligencia Conjunta – JIC.
- 4.1.11. Gastos reservados y contratación estatal.
- 4.1.12. Destinatarios de la información de inteligencia.
- 4.1.13. Reserva de la información.
- 4.1.14. Centros de Protección de Datos de Inteligencia-CPDI.
- 4.1.15. Controles internos.
- 4.1.16. Control parlamentario.
- 4.1.17. Otros controles.
- 4.1.18. Modificaciones penales.
- 4.2. Nuevo articulado.
- 4.3. Conclusión.

5. Viabilidad constitucional del nuevo articulado.

5.1. Análisis general.

5.1.1. Visión desde las normas constitucionales relativas a la seguridad y la defensa nacional y a la política criminal.

- 5.1.2. Visión desde la jurisprudencia constitucional.
- 5.2. Análisis particular.
- 5.2.1. La reserva legal.
- 5.3. Conclusión.

6. Análisis del nuevo articulado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas de seguridad y defensa y criminal colombianas.

- 6.1. Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1151 de 2007.
- 6.2. Política de seguridad y defensa colombiana.
- 6.3. Política criminal colombiana.
- 6.4. Análisis y conclusión.
- 7. Análisis de viabilidad del nuevo articulado en el marco de los problemas de política pública identificados en las exposiciones de motivos.

- 7.1. Problemas de política pública identificados en las exposiciones de motivos.
- 7.2. El nuevo articulado frente a los problemas específicos de política pública.
- 7.2.1. No existe un marco legal que defina los fines y límites de la función de inteligencia.

7.2.2. Debilidad de las normas y mecanismos para la protección de la reserva de información.

- 7.2.3. La falta de protección jurídica a los agentes de inteligencia y sus familias.
- 7.2.4. La falta de coordinación entre las agencias.
- 7.2.5. Mejoramiento del proceso de análisis.
- 7.2.6. Debilidad del diseño institucional.
- 7.2.7. El sistema de controles no es integral.
- 7.2.8. La organización actual es débil en contrainteligencia.
- 7.2.9. Necesidad de un marco jurídico para la contratación, especialmente de gastos reservados.

7.2.10. Inflación normativa.

7.3. Conclusión.

8. Viabilidad fiscal del nuevo articulado.

9. Concepto.

9.1. Enmienda – pliego de modificaciones.

10. Proposición.

1. Introducción

Durante el mes de diciembre de 2007 el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional, los honorables Senadores Jairo Clopatofsky Ghisays (PU), Marta Lucía Ramírez de Rincón (PU) y la bancada del Partido Liberal en el Senado de la República presentaron los Proyectos de ley 178 de 2007 Senado, 180 de 2007

Senado, 183 de 2007 Senado y 211 de 2007 Senado respectivamente, relacionados con el marco legal de la función de inteligencia del Estado¹.

Por lo anterior, la Presidencia de la Comisión Segunda del Senado, procedió a su acumulación, de conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, y la Mesa Directiva designó como ponentes a los honorables Senadores Jairo Clopatofsky Ghisays (PU), coordinador, Marta Lucía Ramírez de Rincón (PU) y Juan Manuel Galán Pachón (PL).

Para efectos del estudio de los proyectos el Gobierno Nacional convocó a los honorables Senadores ponentes y sus equipos a una serie de reuniones que permitieron la discusión con los destinatarios de los proyectos y determinar la viabilidad de presentar a consideración de la Comisión Segunda una enmienda a los textos de los diferentes proyectos que permita continuar el trámite legislativo con un único articulado.

La necesidad de legislar sobre el campo de acción de los servicios de inteligencia es evidente y ese ha sido el sentido de las diferentes propuestas que se han puesto a consideración de la Comisión Segunda de Senado y sobre el cual se ha llegado a un primer consenso. Con ello se ha buscado proporcionar un instrumento eficaz que contribuya a la política de defensa y seguridad, y al mejor cumplimiento de la función del Estado de proteger la vida y libertad de los ciudadanos. Lo anterior, sin negar la necesidad de presentar normas complementarias, que tengan como fin no solo el ordenamiento de la actividad de inteligencia nacional, sino también otros sectores relacionados con la seguridad y la defensa, manteniendo como principio la transparencia, la eficacia, el control, la cooperación y la defensa de la democracia.

El estudio de los proyectos se divide en nueve secciones. En la primera se presentan algunos antecedentes a los proyectos objeto de análisis (numeral 2); en la segunda se describe el contenido de los cuatro proyectos (numeral 3); en la tercera (numeral 4) se presenta el análisis de implementación de los proyectos (*bottom up*); en la cuarta (numeral 5) se determina su viabilidad constitucional; en la quinta (numeral 6) se analiza el proyecto desde el Plan Nacional de Desarrollo, las políticas de seguridad y defensa y criminal; en la sexta (numeral 7) se hace el estudio de los argumentos de la exposición de motivos; en la séptima (numeral 8) se hace una breve referencia a la viabilidad fiscal. Finalmente se emite el concepto (numeral 9) y se hace la proposición correspondiente (numeral 10).

2. Antecedentes

Durante los últimos años han sido mayores las voces en el país que plantean debates sobre la efectividad, coordinación y controles que debe tener la actividad de inteligencia que desde distintas instituciones del Estado se realiza a efectos de mejorar la capacidad institucional para prevenir y responder a las acciones individuales o de grupos organizados que amenazan la seguridad de los habitantes, del Estado o del ordenamiento jurídico colombiano.

En el mundo globalizado en el que vivimos las amenazas son igualmente transnacionales, y con ello se ha presentado una mayor sofisticación de sus actuaciones. Para enfrentar este desafío los Estados y las sociedades deben contar con herramientas adecuadas donde el mayor componente es de información y análisis sobre la amenaza a la seguridad de los ciudadanos, a las instituciones, a la democracia y al Estado de Derecho. Información que una vez evaluada permita al Estado adelantar operaciones para prevenirlas o contrarrestarlas, respetando siempre el orden democrático y constitucional.

Aunque por los retos nacionales e internacionales es necesario disponer de un servicio de inteligencia² especializado y moderno, hoy en día la actividad de inteligencia en Colombia enfrenta serias dificultades para su ejercicio, problemas que a pesar de estar identificados no han tenido solución en parte por la carencia de un marco jurídico básico que les permita alcanzar los siguientes objetivos:

- Búsqueda de información que sirva para el mejor cumplimiento de las funciones de la defensa de la seguridad del Estado.
- Desarrollo de las actividades de inteligencia, atendiendo la especialidad propia de cada agencia.

¹ COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Proyecto de ley número 178 de 2007 Senado, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. En: Gaceta del Congreso [en línea] N° 554 (6. nov., 2007) y 561 (8 nov., 2007) [consultado el 14 abril 2008]. Disponible en: http://winaircurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

CLOPATOFSKY G. Jairo Raúl. Proyecto de ley número 180 de 2007 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades. En: Gaceta del Congreso [en línea] N° 554 (6. nov., 2007) [consultado el 14 abr. 2008]. Disponible en: http://winaircurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

RAMÍREZ de R. Marta Lucía. Proyecto de ley número 183 de 2007 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la reserva y secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones. En: Gaceta del Congreso [en línea] N° 561 (8. nov., 2007) [consultado el 14 abr. 2007]. Disponible en: http://winaircurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

GALÁN P. Juan Manuel et. al. Proyecto de ley número 211 de 2007 Senado, por la cual se decretan las bases jurídicas y el cuadro normativo para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia. En: Gaceta del Congreso número 661 (13. dic., 2007) [consultado el 14 abr. 2007]. Disponible en: http://winaircurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

² Un servicio de inteligencia es el responsable de facilitar al Gobierno la información, análisis, y estudios que no están al alcance de otras instituciones, para que este pueda tomar decisiones que contrarresten con eficacia amenazas y agresiones a la estabilidad y los intereses de la nación y sus instituciones. Tal servicio se presta a través de organismos especializados.

- Coordinación y complementariedad en la labor de las diferentes agencias para lograr la efectividad y eficacia de la investigación y las acciones que realizan.

La prioridad que constituye una legislación sobre el tema se manifiesta en la importancia que ha revestido para varios Senadores el desarrollo de esta normatividad, especialmente la honorable Senadora Marta Lucía Ramírez de Rincón, quien siendo Ministra de Defensa presentó el primer proyecto de ley en la materia (en el marco de una ley de seguridad y defensa nacional) y el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays quien ha radicado desde 2003 tres iniciativas entre ellas la creación de una comisión de control parlamentario.

Los proyectos de ley presentados con anterioridad a los hoy acumulados son:

- Proyecto de ley número 22 de 2003 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 84 de 2003 Senado, *por la cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales*. Posteriormente “gastos reservados”. Autor: Ministerio de Defensa Nacional, siendo Ministra de Defensa Nacional la doctora *Marta Lucía Ramírez de Rincón*³.

- Proyecto de ley número 84 de 2003 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 22 de 2003 Senado. Proyecto de ley número 65 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se expiden las normas sobre la organización y funcionamiento de los organismos de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Armadas de Colombia*. Autor: honorable Senador *Jairo Clopatofsky Ghisays*. Archivado de conformidad con el artículo 157 inciso 4° de la Ley 5ª de 1992⁴.

- Proyecto de ley número 193 de 2003 Senado, *por medio de la cual se crea la Comisión de Inteligencia y Seguridad Nacional del Congreso de la República*. Autor: honorable Senador *Jairo Clopatofsky Ghisays*. Este proyecto fue tramitado en la Comisión Primera y fue archivado⁵.

- Proyecto de ley número 216 de 2004 Senado y 008 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades*. Autor: honorable Senador *Jairo Clopatofsky Ghisays*. La iniciativa alcanzó a cumplir tres debates, sin embargo, se archivó en plenaria de la Cámara de Representantes, por situaciones no relacionadas con el articulado⁶.

- Proyecto de ley número 163 de 2006 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para la reserva y el secreto profesional de inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones*. Autor: Ministerio de Defensa Nacional⁷.

3. Descripción de los proyectos de ley acumulados

Para efectos del análisis de los proyectos, su articulado se puede estructurar teniendo en cuenta las siguientes temáticas:

1. ¿Qué es inteligencia? y ¿para qué es la inteligencia?
2. ¿Quién hace la inteligencia?
3. ¿Cómo, cuándo y dónde se hace la inteligencia?
4. Reserva de la información.
5. Controles a la función de inteligencia.
6. Modificaciones penales.
7. Disposiciones presupuestales y relativas a derogatorias y vigencia.

A continuación se presenta la relación de equivalencia establecida entre los diferentes proyectos, teniendo en cuenta las categorías de análisis previamente enunciadas⁸:

Tabla 1

Equivalencias entre los textos de los proyectos de ley sobre la función estatal de inteligencia: 178 de 2007 Senado, 180 de 2007 Senado, 183 de 2007 Senado y 211 de 2007 Senado

Temática	PDL 178 de 2007 Senado	PDL 180 de 2007 Senado	PDL 183 de 2007 Senado	PDL 211 de 2007 Senado
	Autor: Ministerio de Defensa Nacional.	Autor: honorables Senadores Jairo Clopatofsky G. (PU)	Autor: honorables Senadores Marta Lucía Ramírez de R. (PU)	Autor: honorables Senadores Juan Manuel Galán P. (PL) y otros.
Qué es y para qué es.	Artículo 2° – Definición de las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 4° – Límites y fines de la actividad de inteligencia y contrainteligencia	Artículo 1° – Objeto y alcance (párrafo)	Artículo 2° – Límites de la actividad de inteligencia y contrainteligencia.	Artículo 2° – Función de inteligencia. Artículo 3° – Finalidad de la función de inteligencia. Artículo 4° – Clases de inteligencia.
Quién hace inteligencia.	Artículo 3° – Agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 21 – Protección de los servidores públicos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia y su núcleo familiar.	Artículo 1° – Objeto y alcance. Artículo 2° – Campo de aplicación. Artículo 4° – Personal de Inteligencia y Contrainteligencia Artículo 11 – Protección del personal de inteligencia y contrainteligencia y su núcleo familiar.	Artículo 2 – Límites de la actividad de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 9° – Protección de los servidores públicos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia y su núcleo familiar.	Artículo 5° – Concepto de Sistema Nacional de Inteligencia. Artículo 6° – Ejercicio exclusivo de la función de inteligencia por el Sistema Nacional de Inteligencia. Artículo 7° – Organismos y entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Inteligencia. Artículo 8° – Comisión Interinstitucional de Inteligencia – CII. Artículo 9° – Funciones de la Comisión Interinstitucional de Inteligencia. Artículo 10 – Miembros de la Comisión Interinstitucional de Inteligencia. Artículo 11 – Sesiones de la Comisión Interinstitucional de Inteligencia. Artículo 12 – Funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional de Inteligencia. Artículo 13 – Funciones de Inteligencia Nacional. Artículo 14 – Funciones de Inteligencia Estratégica. Artículo 15 – Funciones de Inteligencia Militar Estratégica. Artículo 16 – Funciones de Inteligencia Militar Táctica. Artículo 17 – Funciones de Inteligencia Criminal. Artículo 18 – Funciones de Inteligencia Financiera. Artículo 19 – Funciones de Contrainteligencia. Artículo 20 – Agentes de inteligencia. Artículo 21 – Requisitos e inhabilidades generales para ser agente de inteligencia. Artículo 22 – Régimen laboral y de bienestar social. Artículo 23 – Capacitación de los agentes de inteligencia. Artículo 24 – Cooperación para la capacitación de los agentes de inteligencia.

3 COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Proyecto de ley número 22 de 2003 Senado, por la cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y Defensa Nacional. En: Gaceta del Congreso [en línea] N° 351 (24, jun., 2003) [consultado el 18 abr. 2008]. Disponible en: http://winicararte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

4 CLOPATOFSKY G. Jairo Raúl. Proyecto de ley número 84 de 2003 Senado, por medio de la cual se expiden las normas sobre la organización y funcionamiento de las organizaciones de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Armadas de Colombia. En: Gaceta del Congreso [en línea] N° 424 (25, ago., 2003) [consultado el 21 nov. 2007]. Disponible en: http://winicararte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

5 CLOPATOFSKY G. Jairo Raúl. Proyecto de ley número 193 de 2003 Senado, por medio de la cual se crea la Comisión Especial de Inteligencia y seguridad Nacional del Congreso de Colombia. En: Gaceta del Congreso [en línea] No. 175 (25, abr., 2003) [consultado el 21 nov. 2007]. Disponible en: http://winicararte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

6 CLOPATOFSKY G. Jairo Raúl. Proyecto de ley número 216 de 2004 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades. En: Gaceta del Congreso [en línea] N° 129 (14, abr., 2004) [consultado el 21 nov. 2007]. Disponible en: http://winicararte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

7 COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Proyecto de ley número 163 de 2006 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la reserva y el secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones. En: Gaceta del Congreso [en línea] N° 540 (16, nov., 2006) [consultado el 21 nov. 2007]. Disponible en: http://winicararte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

8 En el Anexo 1 se presenta el cuadro comparativo con los artículos completos. Anexo 1. Cuadro comparativo Proyectos de ley números 178 de 2007 Senado, 180 de 2007 Senado, 183 de 2007 Senado y 211 de 2007 Senado.

				<p><i>Artículo 25</i> – Homologación de estudios.</p> <p><i>Artículo 26</i> – Régimen disciplinario.</p> <p><i>Artículo 27</i> – Protección de los agentes de inteligencia y su núcleo familiar.</p>				<p>IncurSIONES pasivas y operaciones encubiertas:</p> <p><i>Artículo 20</i> – Protección de la identidad.</p>	<p>IncurSIONES pasivas y operaciones encubiertas:</p> <p><i>Artículo 10</i> – Protección.</p> <p><i>Artículo 12</i> – Medidas especiales para la búsqueda y obtención de información.</p>	<p>IncurSIONES pasivas y operaciones encubiertas:</p> <p><i>Artículo 8º</i> – Protección.</p>	<p>IncurSIONES pasivas y operaciones encubiertas:</p> <p><i>Artículo 56</i> – Operaciones encubiertas.</p> <p><i>Artículo 57</i> – Nueva identidad.</p>	
Cómo, cuándo y dónde se hace inteligencia.				<p>Ámbito espacial y temporal:</p> <p><i>Artículo 28</i> – Ámbito temporal y espacial.</p>								
				<p>Planeación:</p> <p><i>Artículo 32</i> – Política Nacional de Inteligencia.</p> <p><i>Artículo 33</i> – Comisión Asesora de Inteligencia.</p> <p><i>Artículo 34</i> – Planeamiento.</p> <p><i>Artículo 35</i> – Plan Nacional de Inteligencia.</p> <p><i>Artículo 36</i> – Contenido del Plan Nacional de Inteligencia.</p> <p><i>Artículo 37</i> – Directiva Nacional de Inteligencia.</p>							<p>ContraInteligencia:</p> <p><i>Artículo 58</i> – Acceso a la información reservada por funcionarios públicos.</p> <p><i>Artículo 59</i> – Control del acceso y uso de información reservada.</p> <p><i>Artículo 60</i> – Medidas de infraestructura física para la protección de la información.</p>	
Ejercicio de la función de inteligencia:	Ejercicio de la función de inteligencia:	Ejercicio de la función de inteligencia:	Ejercicio de la función de inteligencia:	<p><i>Artículo 3º</i> – Agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.</p> <p><i>Artículo 4º</i> – Límites y fines de la actividad de inteligencia y contrainteligencia.</p> <p><i>Artículo 5º</i> – Principios de la actividad de inteligencia y contrainteligencia.</p> <p><i>Artículo 8º</i> – Autorización y documentos soportes.</p> <p><i>Artículo 9º</i> – Criterios de autorización.</p> <p><i>Artículo 29</i> – Deber de colaboración de las entidades públicas y privadas.</p>	<p><i>Artículo 3º</i> – Límites de la actividad de inteligencia y contrainteligencia.</p> <p><i>Artículo 13</i> – Deber de colaboración de las entidades públicas y privadas.</p>	<p><i>Artículo 2º</i> – Límites de la actividad de inteligencia y contrainteligencia.</p> <p><i>Artículo 4º</i> – Medidas para la búsqueda y obtención de información.</p>	<p><i>Artículo 29</i> – Principios generales.</p> <p><i>Artículo 30</i> – Prohibiciones generales.</p> <p><i>Artículo 38</i> – Presupuestos.</p> <p><i>Artículo 39</i> – Documentos rectores de las operaciones de inteligencia.</p> <p><i>Artículo 40</i> – Manual de Operaciones.</p> <p><i>Artículo 41</i> – Carácter reservado de los documentos rectores.</p> <p><i>Artículo 42</i> – Responsabilidad por incumplimiento de la Orden de Operaciones o el Manual de Operaciones</p> <p><i>Artículo 43</i> – Análisis de la información de inteligencia.</p> <p><i>Artículo 44</i> – Acceso a información bajo custodia de entidades públicas.</p> <p><i>Artículo 45</i> – Uso de informantes.</p> <p><i>Artículo 46</i> – Identificación personal y porte de armas.</p> <p><i>Artículo 47</i> – Deber de colaboración.</p> <p><i>Artículo 48</i> – Reconcompensas.</p>	<p>Coordinación: Junta de Inteligencia Conjunta:</p> <p><i>Artículo 6º</i> – Cooperación y coordinación.</p> <p><i>Artículo 7º</i> – Junta de Inteligencia Conjunta.</p>	<p>Coordinación: Junta de Inteligencia Conjunta:</p> <p><i>Artículo 5º</i> – Autonomía y competencia.</p> <p><i>Artículo 15</i> – Junta de Inteligencia Conjunta.</p> <p><i>Artículo 16</i> – Conformación.</p> <p><i>Artículo 17</i> – Reuniones.</p> <p><i>Artículo 18</i> – De las juntas de inteligencia regionales.</p>	<p>Coordinación: Junta de Inteligencia Conjunta:</p> <p><i>Artículo 11</i> – Junta de Inteligencia Conjunta.</p> <p><i>Artículo 12</i> – Conformación.</p> <p><i>Artículo 13</i> – Reuniones.</p> <p><i>Artículo 14</i> – De las juntas de inteligencia regionales.</p>	<p>Coordinación: Junta de Inteligencia Conjunta:</p> <p><i>Artículo 63</i> – Principio de coordinación.</p> <p><i>Artículo 64</i> – Junta de Inteligencia Conjunta.</p> <p><i>Artículo 65</i> – Conformación de la Junta de Inteligencia Conjunta.</p> <p><i>Artículo 66</i> – Junta de ContraInteligencia Conjunta.</p> <p><i>Artículo 67</i> – Conformación de la Junta de ContraInteligencia Conjunta.</p> <p><i>Artículo 68</i> – Reuniones.</p> <p><i>Artículo 69</i> – Juntas de Inteligencia Regionales.</p>	
				<p><i>Artículo 49</i> – Presupuestos.</p> <p><i>Artículo 50</i> – Concepto de procedimientos especiales de obtención de información.</p> <p><i>Artículo 51</i> – Autorización judicial previa.</p> <p><i>Artículo 52</i> – Contenido de la solicitud de autorización judicial previa.</p> <p><i>Artículo 53</i> – Forma, contenido de la decisión judicial y plazo para resolver.</p> <p><i>Artículo 54</i> – Informe del término de la diligencia y destrucción de información no cubierta por la autorización.</p> <p><i>Artículo 55</i> – Deber de colaboración y excepción constitucional.</p>				<p>Gastos Reservados y contratación estatal:</p> <p><i>Artículo 22</i> – Régimen de contratación de los gastos reservados.</p> <p><i>Artículo 23</i> – Ámbito de aplicación.</p> <p><i>Artículo 24</i> – Principios.</p> <p><i>Artículo 25</i> – Cuantía y niveles de autorización.</p> <p><i>Artículo 26</i> – Procedimiento especial de contratación.</p> <p><i>Artículo 27</i> – Publicidad de los contratos.</p> <p><i>Artículo 28</i> – Procedimientos de ejecución y legalización.</p>			<p>Gastos Reservados y contratación estatal:</p> <p><i>Artículo 70</i> – Gastos Reservados.</p> <p><i>Artículo 71</i> – Contratación estatal.</p>	
		Procedimientos especiales de obtención de información:										<p>Destinatarios de la información de inteligencia:</p> <p><i>Artículo 72</i> – Gobierno Nacional.</p> <p><i>Artículo 73</i> – Acceso (sic) de información de inteligencia por el Congreso.</p> <p><i>Artículo 74</i> – Control político e información de inteligencia.</p> <p><i>Artículo 75</i> – Uso de la información de inteligencia por la Rama Judicial y los Organismos de Control.</p>

Reserva de la información	<p><i>Artículo 12</i> – Centros de protección de datos de inteligencia y conraineligencia.</p> <p><i>Artículo 13</i> – Objetivos de los CPD.</p> <p><i>Artículo 14</i> – Difusión de datos de inteligencia y conraineligencia.</p> <p><i>Artículo 15</i> – Reserva.</p> <p><i>Artículo 16</i> – Compromiso de reserva.</p> <p><i>Artículo 17</i> – Secreto profesional en inteligencia y conraineligencia.</p>	<p><i>Artículo 6º</i> – Reserva.</p> <p><i>Artículo 7º</i> – Compromiso de reserva.</p> <p><i>Artículo 8º</i> – Obligación de las entidades públicas y privadas.</p> <p><i>Artículo 9º</i> – Del secreto profesional.</p>	<p><i>Artículo 5º</i> – Reserva.</p> <p><i>Artículo 6º</i> – Compromiso de reserva.</p> <p><i>Artículo 7º</i> – Secreto profesional en inteligencia y conraineligencia.</p> <p><i>Artículo 10</i> – De las excepciones al deber de testificar.</p>	<p><i>Artículo 89</i> – Cláusula general de reserva.</p> <p><i>Artículo 90</i> – Oponibilidad de la reserva de la información de inteligencia.</p> <p><i>Artículo 91</i> – Compromiso de Reserva.</p> <p><i>Artículo 92</i> – Obligación de las entidades públicas y privadas que manejen información relacionada con los agentes de inteligencia.</p> <p><i>Artículo 93</i> – Cláusula General [de levantamiento de la reserva].</p> <p><i>Artículo 94</i> – Manejo de archivos y prohibición de la destrucción o desaparición de documentos o archivos de información de inteligencia.</p> <p><i>Artículo 95</i> – Procedimiento ante la oponibilidad de la reserva.</p>	Disposiciones presupuestales, derogatorias y vigencia.	<i>Artículo 30</i> – Vigencia.	<i>Artículo 19</i> – Vigencia.	<i>Artículo 15</i> – Vigencia.	<p><i>Artículo 100</i> – Autorización para incorporar apropiaciones presupuestales.</p> <p><i>Artículo 101</i> – Armonización de normas legales.</p> <p><i>Artículo 102</i> – Expedición de decretos y directivas.</p> <p><i>Artículo 103</i> – Declaratoria de subrogación y derogatorias.</p> <p><i>Artículo 104</i> – Vigencia.</p>
Fuente: Elaboración UTL honorable Senadore Juan Manuel Galán P.									
3.1. ¿Qué es inteligencia? y ¿para qué es la inteligencia?									
<p>Los proyectos del Ministerio de Defensa Nacional (PDL MDN), del honorable Senador Jairo Clopatofsky G. (PDL JC) y del honorable Senador Juan Manuel Galán P. (PDL JMG) contienen definiciones de la función de inteligencia, estructuradas a partir del llamado “ciclo de la inteligencia”, es decir, el proceso necesario para la producción de la información de inteligencia⁹.</p>									
<p>En el PDL MDN se consideran como pasos del ciclo de la inteligencia: recolección, procesamiento y difusión; el PDL JC destaca: la recolección, evaluación, acción, análisis, integración e interpretación; en el PDL JMG se entiende que la actividad de inteligencia implica la recolección, procesamiento, contextualización, análisis, entrega y uso de la información.</p>									
<p>El PDL JMG introduce una serie de definiciones sobre las clases de inteligencia posibles¹⁰, precisando el objeto de la función. Estas definiciones servirán de base para la determinación de las competencias o prioridades entre los organismos de inteligencia.</p>									
<p>En cuanto a la finalidad de la función de inteligencia los diferentes proyectos coinciden en la preservación de la seguridad y defensa nacional. Los proyectos MDN, de la honorable Senadora Marta Lucía Ramírez de Rincón (PDL MLR) y JMG resaltan además la protección y vigencia del régimen democrático. Los proyectos MDN y MLR agregan la prevención de amenazas como el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro (lista no taxativa) y en el PDL MLR se hace expresa la mención a la prevención de toda forma de delincuencia organizada. En el PDL JMG se reconoce que la actividad de inteligencia está encaminada a la consecución de los fines esenciales del Estado (previstos en el artículo 2º de la Constitución). El PDL JC considera que su finalidad es la protección de los intereses del Estado colombiano.</p>									
3.2. Quién hace inteligencia									
<p>Esta temática presenta dos ejes diferentes: los organismos de inteligencia y el personal que ejecuta tal función (el agente de inteligencia).</p>									
3.2.1. Organismos de Inteligencia									
<p>Los proyectos MDN y MLR definen como organismos de inteligencia a aquellos que estén estatuidos para ello por la Constitución o la ley. En el caso de los proyectos JC y JMG se presentan listas taxativas.</p>									
<p>El PDL JC limita los organismos a la Fuerza Pública y al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. El PDL JMG parte del principio de que la función de inteligencia es ejercida exclusivamente por los organismos pertenecientes al Sistema Nacional de Inteligencia y hace un listado de aquellas entidades públicas que al estar actualmente facultadas por la ley para el ejercicio de tal función deben pertenecer al Sistema, y determina a qué tipo de análisis de inteligencia debe dedicarse prioritariamente cada una.</p>									
3.2.2 Agentes de inteligencia									
<p>Sobre este aspecto los proyectos concuerdan en la obligación del Estado de establecer mecanismos de protección para el funcionario de inteligencia y su núcleo familiar, cuando por ocasión del cumplimiento de tales funciones se vean sometidos a riesgo o amenaza contra su integridad personal o familiar.</p>									
<p>El PDL JMG, además sienta las bases para una legislación sobre el agente de inteligencia (capacitación, régimen laboral y disciplinario).</p>									
3.3. Cómo, cuándo y dónde se hace inteligencia									
3.3.1. Ambito temporal y espacial									
<p>Este aspecto del ejercicio de la función de inteligencia es tratado por el PDL JMG, el artículo respectivo establece que la función de inteligencia es permanente y se ejer-</p>									
Controles									
<p><i>Artículo 10</i> – Supervisión y control.</p> <p><i>Artículo 11</i> – Control estatal de la actividad de inteligencia.</p>		<p><i>Artículo 3º</i> – De la supervisión de la actividad de inteligencia y conraineligencia.</p>	<p><i>Artículo 31</i> – Controles de la función de inteligencia.</p> <p><i>Artículo 76</i> – Control interno preventivo.</p> <p><i>Artículo 77</i> – Control ejecutivo.</p> <p><i>Artículo 78</i> – Control a la función de autorización judicial previa.</p> <p><i>Artículo 79</i>. Control político preventivo.</p> <p><i>Artículo 80</i> – Control correctivo interno – disciplinario.</p> <p><i>Artículo 81</i> – Control correctivo externo.</p> <p><i>Artículo 82</i> – Control por el Congreso de la República.</p> <p><i>Artículo 83</i> – Moción de censura.</p> <p><i>Artículo 84</i> – Comisión Especial Parlamentaria de Vigilancia del Sistema Nacional de Inteligencia.</p> <p><i>Artículo 85</i> – Conformación y elección de los miembros.</p> <p><i>Artículo 86</i> – Funciones de la Comisión Especial Parlamentaria de Vigilancia del Sistema Nacional de Inteligencia.</p> <p><i>Artículo 87</i> – Acceso a información por la Comisión Especial Parlamentaria de Vigilancia del Sistema Nacional de Inteligencia.</p> <p><i>Artículo 88</i> – Deber de Reserva de la Comisión Especial Parlamentaria de Vigilancia del Sistema Nacional de Inteligencia.</p>						
Modificaciones penales	<p><i>Artículo 18</i> – Modificación de penas para los delitos de divulgación y empleo de documentos reservados y acceso abusivo a un sistema informático.</p> <p><i>Artículo 19</i> – Modificación de penas para el delito militar de revelación de secretos.</p>			<p><i>Artículo 96</i> – Modificación del artículo 418 (revelación de secreto) de la Ley 599 de 2000 “Código Penal”.</p> <p><i>Artículo 97</i> – Adicionar un artículo 418B (revelación de secreto culposo) a la Ley 599 de 2000 “Código Penal”.</p> <p><i>Artículo 98</i> – Modificación del artículo 149 (revelación de secretos) de la Ley 522 de 1999 “Código Penal Militar”.</p> <p><i>Artículo 99</i> – Modificación del artículo 150 (revelación culposa) de la Ley 522 de 1999 “Código Penal Militar”.</p>					

9 VILLAMIZAR. Andrés. La Reforma de la Inteligencia: un imperativo democrático. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia, 2004 p. 10.

10 Nacional, estratégica, militar, criminal, financiera, interna, externa.

ce tanto en el territorio nacional como en territorio extranjero, de conformidad con la Constitución y la ley.

3.3.2. Planeación

Este tema es desarrollado por el PDL JMG. Las disposiciones relacionadas pretenden el establecimiento de una Política Nacional de Inteligencia por parte del Presidente de la República, válida por el término de su mandato. Así mismo se crea una instancia asesora en la materia conformada por altos funcionarios del Estado.

Como desarrollo de la Política Nacional de Inteligencia se prevé la elaboración de un Plan Nacional de Inteligencia de 4 años de vigencia pero con evaluaciones anuales. Dicho plan debe establecer los objetivos nacionales y los objetivos estratégicos de largo plazo, así como las estrategias de inteligencia y contrainteligencia.

Finalmente, para la ejecución del Plan se establece la Directiva Nacional de Inteligencia a través de la cual se determinarán y aprobarán, anualmente, los objetivos del Sistema Nacional de Inteligencia.

3.3.3. Ejercicio de la función de inteligencia

3.3.3.1. Límites y prohibiciones del ejercicio de la función de inteligencia

Los cuatro proyectos de ley introducen como límites al ejercicio de la función de inteligencia el cumplimiento de la Constitución, la ley, y el respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Adicionalmente, los proyectos MDN y MLR hacen un énfasis expreso en la reserva de la información para proteger los derechos a la honra, buen nombre, intimidad y debido proceso.

Consecuente con lo anterior, los proyectos MDN, MLR y JMG, establecen algunas prohibiciones. Los tres proyectos concuerdan en proscribir la posibilidad de que se recolecte información exclusivamente por razones como sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a una organización social, sindical, comunitaria o de Derechos Humanos. Así mismo se prohíbe obtener información de inteligencia para promover los intereses de cualquier partido político o grupo de interés.

En este sentido, en el PDL JMG se prohíbe además el tratar de influir de cualquier modo en la vida institucional, política, militar, social y económica del país o en el funcionamiento interno de los partidos políticos, en los medios de comunicación o en asociaciones legalmente constituidas.

De igual forma y coherente con la reserva de la información, el PDL JMG prevé que no se pueda revelar información de inteligencia, mientras no sea solicitada por una autoridad competente.

3.3.3.2. Principios de la actividad de inteligencia

El PDL MDN determina tres principios rectores de la actividad de inteligencia que se deben observar de manera estricta y en todo momento:

- Principio de necesidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben ser necesarias para alcanzar los fines constitucionales deseados; podrá recurrirse a ellas siempre que no existan otros medios que afecten en menor medida los derechos fundamentales.
- Principio de idoneidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben hacer uso de medios que se adecuen al logro de los fines previstos en la ley.
- Principio de proporcionalidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deberán ser proporcionales a los fines buscados y sus beneficios deberán exceder las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

3.3.3.3. Condiciones básicas para el inicio de la actividad de inteligencia

Los proyectos MDN, MLR y JMG estatuyen una serie de condiciones para la actuación de los organismos de inteligencia. Los proyectos MDN y MLR plantean que los organismos sólo podrán actuar cuando existan motivos razonables para presumir que se está atentando contra la convivencia democrática o la seguridad y defensa nacional.

Los tres proyectos mencionados inicialmente consideran que toda actividad de inteligencia debe estar plenamente soportada documentalente (órdenes de operaciones o misiones de trabajo) y autorizadas; el PDL JMG prevé adicionalmente que deben existir previamente unos procedimientos escritos, conocidos y aprobados por la Comisión Especial Parlamentaria de Vigilancia del Sistema Nacional de Inteligencia.

En cuanto a las autorizaciones el PDL MDN difiere a los organismos de inteligencia establecer internamente quiénes son los funcionarios competentes para la autorización de tales operaciones. El PDL MLR prevé que el control, no necesariamente la autorización, le corresponde al director de cada organismo. El PDL JMG se limita a establecer los tipos de responsabilidad: judicial, administrativa y disciplinaria, de los funcionarios que incumplan con el mandato aprobado en la Orden de Operaciones o en violación a los procedimientos y manuales.

3.3.3.4. Documentos rectores

En el PDL JMG se definen los documentos rectores de las operaciones de inteligencia, sobre los cuales estas fundamentan su legalidad. Estos son:

- Plan de Operación: Este documento consigna las motivaciones, define el presupuesto, enumera las acciones, señala los plazos y define los objetivos a alcanzar por medio de la operación de inteligencia. En el PDL MDN este documento correspondería a la orden de operaciones o misión de trabajo.
- Orden de Operación: Este documento, emitido por la autoridad superior del organismo o entidad de inteligencia correspondiente, contiene la aprobación del Plan de Operación, y autoriza la iniciación de esta.
- Bitácora de operación: Este documento, realizado por el funcionario responsable de la operación, contiene el seguimiento al proceso de materialización de la Orden de Operación.
- Evaluación de Operación: Este documento, realizado por el funcionario responsable de la operación, finaliza la operación de inteligencia y contiene una evaluación del cumplimiento de la Orden de Operación.

Los documentos rectores son reservados, pero se autoriza su acceso por fuera del organismo a la Comisión Interinstitucional de Inteligencia – CII, y a la Comisión Especial Parlamentaria de Vigilancia del Sistema Nacional de Inteligencia. La Orden de Operaciones podrá ser dada a conocer al juez competente del control judicial previo de las operaciones.

Para el caso del PDL MDN la reglamentación del contenido de la orden de operaciones o misión de trabajo le corresponde a cada organismo de inteligencia.

3.3.3.5. Análisis

El PDL JMG trata el tema del análisis de la información, considerado el elemento central del ejercicio de la función de inteligencia, siendo el aspecto más relevante la obligación de los organismos de inteligencia de velar por la adecuada formación de los agentes en esta materia.

Desde la exposición de motivos del PDL MLR se manifiesta, igualmente, preocupación por el análisis de inteligencia. En ese sentido la totalidad del articulado procura su mejoramiento como consecuencia de las medidas propuestas para el fortalecimiento de la actividad de inteligencia.

3.3.3.6. Medios no extraordinarios de la recolección de información y aspectos generales de procedimiento

En el PDL JMG se autoriza el uso de informantes como fuente no extraordinaria de recolección de información, por lo que no se requiere autorización judicial. Se entiende por informante aquella persona que sin ser funcionario de un organismo de inteligencia suministra información para ser procesada y analizada en el marco de la función de inteligencia.

Igualmente, se permite a los directores de los organismos ofrecer recompensas.

En los aspectos relacionados con el procedimiento se establece la necesidad de que el agente de inteligencia se identifique con un carné, el cual no autoriza automáticamente el porte de armas, las cuales deben estar amparadas por el respectivo salvoconducto. La presentación del carné no implica que la persona o entidad ante la cual se acredite la condición de agente de inteligencia esté exonerada del deber de reserva sobre tal identidad.

En el caso del PDL MLR se reconoce el carácter preventivo de la función de inteligencia y se entiende que toda actividad en ejercicio de ella ha sido cumplida en estricto cumplimiento de un deber legal.

Las formas de ejercer tal actividad implican el uso de medios humanos o técnicos.

3.3.4. Deber de colaboración de entidades públicas y privadas

Tanto el PDL MDN como el PDL JMG consagran el deber de cooperación por parte de los particulares y las entidades públicas con los organismos de inteligencia.

El PDL MDN resuelve la tensión que se puede generar entre los organismos de inteligencia y otras autoridades públicas o con los particulares que custodian información reservada, previendo que el suministro de la misma esté regulada por un convenio de cooperación. En todo caso los funcionarios de inteligencia están obligados a mantener tal reserva. Por lo anterior, la entrega de información a los organismos de inteligencia no constituiría una violación a la reserva legal.

En PDL JMG el acceso a información bajo custodia de las entidades públicas es inmediato. El no suministro de la información constituye una falta disciplinaria gravísima. Sin embargo, se prohíbe a los organismos de inteligencia el acceso a la información amparada por la reserva estadística.

En cuanto a los particulares el PDL JMG establece un deber general de colaboración.

3.3.5. Procedimientos especiales de obtención de información

Los proyectos JC y JMG desarrollan esta temática.

El PDL JC se autoriza a realizar control del espectro electromagnético para obtener información con el fin de prevenir hechos o acciones que atenten contra la seguridad y defensa nacionales o el orden público interno.

En cuanto al PDL JMG se establece que los procedimientos especiales¹¹ sólo pueden emplearse si existen indicios razonables sobre actividades que puedan atentar contra la vigencia de las instituciones democráticas o constituir amenaza grave contra los ciudadanos como el terrorismo. El empleo de estos procedimientos debe ser indispensable y la información no debe poder ser obtenida por fuentes abiertas.

Para efectos de esta disposición, el PDL JMG define indicio razonable como “la pluralidad de hechos graves, precisos y conexos entre sí, que concurren razonablemente a considerar que se están planeando o realizando actividades que puedan atentar contra la seguridad nacional, contra la vigencia de las instituciones democráticas o constituir amenaza grave contra los ciudadanos”.

3.3.6. IncurSIONES PASIVAS Y OPERACIONES ENCUBIERTAS

Todos los proyectos coinciden en la necesidad de establecer mecanismos de protección de la identidad de los agentes de inteligencia para el cumplimiento de su misión, especialmente incluyen la posibilidad de otorgar una identidad funcional o nueva identidad. Esta identidad sólo podrá ser empleada para el ejercicio de la función de inteligencia.

Los proyectos JC y JMG disponen expresamente que la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá proveer los documentos necesarios para el efecto. En todo caso, los proyectos prevén que se celebren convenios con esta entidad para regular la forma de cumplir con esta obligación.

Así mismo, estos dos proyectos autorizan a que el agente de inteligencia pueda obtener la expedición de otros documentos públicos o privados, para el cumplimiento de su misión, usando la identidad funcional, sin que ello consista en una infracción a la ley.

Los proyectos MDN, MLR y JMG incluyen la prohibición de revelar la identidad de los agentes de inteligencia; el incumplimiento de esta disposición se considera falta disciplinaria gravísima sin perjuicio de la responsabilidad penal.

Finalmente, en el PDL JMG se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil, tomar las medidas necesarias para evitar que la expedición de los documentos para la identidad funcional puedan afectar el censo electoral.

Por otra parte en el PDL JC se autoriza la realización de incursiones pasivas cuando se tenga información que vincule a las personas u organizaciones objeto del seguimiento con actividades delictivas o que atenten contra la seguridad y defensa nacional. Tales incursiones se entienden ejecutadas en cumplimiento de un deber legal. Existen disposiciones similares en el PDL JMG.

3.3.7. Contrainteligencia

Si bien todos los proyectos están encaminados a legislar sobre las actividades de inteligencia y contrainteligencia, en el PDL JMG hay medidas específicas para todas las entidades y funcionarios públicos en esta materia (clasificación de la información, adopción de medidas de seguridad sobre funcionarios e instalaciones).

3.3.8. Inteligencia externa y cooperación internacional

Los proyectos MDN y MLR buscan expresamente generar las condiciones necesarias que faciliten en el futuro la celebración de convenios con organismos de inteligencia de otros países y el pleno cumplimiento de convenios actuales como el acuerdo celebrado entre Colombia y la Unión Europea del 9 de enero de 2004 que le permite a nuestro país contar con una oficina de enlace en la sede de Europol en La Haya.

En el PDL JMG se desarrollan algunas acciones específicas sobre el tema. En los artículos correspondientes se establece la necesidad de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Sistema Nacional de Inteligencia coordinen sus acciones para garantizar la efectividad de la inteligencia externa. Entre los mecanismos previstos para el efecto está la ejecución de programas comunes de formación entre la Academia Diplomática de San Carlos y las escuelas de inteligencia.

Así mismo, se autoriza a los organismos del Sistema Nacional de Inteligencia a celebrar convenios de cooperación con entidades de similar naturaleza de otros Estados, siempre y cuando sigan los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores y cuenten con el visto bueno de la Comisión Interinstitucional de Inteligencia – CII.

3.3.9. Coordinación: Junta de Inteligencia Conjunta

El PDL MDN, al igual que los proyectos JC y JMG, establece como principios de la función de inteligencia la cooperación y coordinación eficaz entre los diferentes organismos de inteligencia. En el PDL JC se destaca que el principio de coordinación no puede contravenir la autonomía y competencia de cada uno de los organismos, especialmente el DAS.

Los cuatro proyectos crean una Junta de Inteligencia Conjunta – JIC, pero obedecen a diseños institucionales diferentes. En los proyectos MDN, JC y MLR la JIC es el supremo órgano de coordinación y su función principal es la producción de análisis consolidados de inteligencia. La composición de la JIC varía en los proyectos; mientras que en el PDL MDN participan los directores de inteligencia, en el PDL MLR son miembros los comandantes de cada una de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía Nacional. En todo caso siempre es presidida por el Ministro de Defensa Nacional.

En el caso del PDL JMG la JIC es una instancia de coordinación operativa. La instancia suprema de coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia es la Comisión Interinstitucional de Inteligencia – CII. La JIC tiene como funciones la producción de informes de inteligencia, garantizar el adecuado intercambio de información, analizar las técnicas y métodos de consecución y análisis de información empleados. Esta Junta está conformada por los directores de inteligencia de las Fuerzas Armadas y es presidida por el Director de Inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Paralelamente se crea una Junta de Contrainteligencia Conjunta con el fin de coordinar la contrainteligencia estatal. Esta Junta cumple funciones similares a la JIC y es presidida por el Subdirector de Contrainteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Los proyectos JC, MLR y JMG establecen la creación de juntas regionales de inteligencia. La composición y funciones son similares en los tres proyectos. La principal diferencia está en quién preside esta junta: en los proyectos JC y MLR le corresponde al comandante militar de mayor jerarquía, en el PDL JMG es el Director Seccional del DAS.

3.3.10. Gastos reservados y contratación estatal

Ante la inexecutable parcial de la Ley 1097 de 2006 el PDL MDN desarrolla el procedimiento especial de contratación con cargo a los gastos reservados.

El PDL JMG trae dos artículos sobre este tema. En primer lugar reitera que los gastos reservados se rigen por la Ley 1097 de 2006, “por la cual se regulan los gastos reservados”, o las normas que la modifiquen o complementen. En segundo lugar reitera la posibilidad que tienen las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Inteligencia de acudir a la contratación directa cuando se trate de la adquisición de bienes y servicios relacionados directamente con el cumplimiento de la función de inteligencia, y que no se hagan con cargo al presupuesto de gastos reservados.

3.3.11. Destinatarios de la información de inteligencia

Del contenido de los proyectos MDN, JC y MLR, se deduce que el destinatario de la información de inteligencia es el Gobierno Nacional. El PDL JMG establece como destinatario principal al Gobierno Nacional pero contempla algunas hipótesis de cuándo puede usarse tal información por las demás Ramas del Poder Público y los Organismos de Control.

3.4. Reserva de la información

Los proyectos objeto de análisis concuerdan en la necesidad de la reserva de la información de inteligencia, los proyectos JC y MLR no determinan el tiempo máximo de la reserva legal y remiten a las normas generales sobre la materia. A su vez el PDL MDN determina como tiempo máximo de la reserva 40 años y el PDL JMG 30 años.

Este último proyecto incorpora además la posibilidad de que el Gobierno Nacional desclasifique (levante la reserva) parcialmente la información de inteligencia a los 20 años o en cualquier momento de acuerdo con el procedimiento allí establecido.

Como consecuencia de lo anterior, los proyectos establecen para los funcionarios públicos que ejecutan actividades de inteligencia el compromiso de reserva que debe durar por el tiempo legal de la misma, incluso si el funcionario se ha retirado de la institución o dejado de ejercer la función de inteligencia. Los proyectos MDN y JMG extienden este compromiso a todos los funcionarios públicos que por una u otra razón hayan entrado en contacto con dicha información, por ejemplo, funcionarios de inspección y control, los jueces responsables del control judicial previo.

En el PDL MDN se incluye como mecanismo para la protección de la reserva la obligación de todas las personas que entren en contacto con la información de inteligencia de suscribir un acta de compromiso de reserva. Así mismo, ordena a las entidades tomar las medidas necesarias para evitar que dicha información pueda ser reproducida, almacenada, portada o difundida indebidamente.

En cualquier caso los proyectos determinan que la violación a la reserva es una falta disciplinaria gravísima o causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera derivarse de este hecho.

Ante la oponibilidad general de la reserva legal los proyectos MDN y JMG incluyen los mecanismos para poder controvertir la decisión de una entidad de inteligencia de negar el acceso a cierta información. El PDL MDN obliga a los funcionarios que se amparen en la reserva a motivar la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión

¹¹ Los procedimientos especiales de obtención de información son aquellos relacionados con la interceptación de comunicaciones y la inviolabilidad del domicilio. GALÁN P., J. Op. Cit.

y reconoce la existencia de recursos legales en contra de la decisión. Por su parte, el PDL JMG remite expresamente al procedimiento previsto en la Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”.

Los proyectos MDN, JC y MLR contemplan como mecanismo adicional para el mantenimiento de la reserva la aplicación de la figura del secreto profesional al caso de los agentes de inteligencia. Sólo el PDL MDN establece directamente como consecuencia de tal aplicación: el agente de inteligencia queda exonerado del deber de denuncia y no está obligado a declarar en contra de sus fuentes. En el caso de PDL MLR se tiene en cuenta la excepción del deber de testimoniar pero no se la vincula con el secreto profesional.

Estos aspectos son recogidos por el PDL JMG al tratar el tema de los destinatarios de la información, específicamente de la Rama Judicial y de los Organismos de Control, pero sin acudir al secreto profesional.

Los proyectos JC y JMG contienen la obligación de reserva por parte de las entidades públicas y privadas que manejen información relacionada con los agentes de inteligencia.

Por otra parte, para garantizar la desclasificación parcial de la información, prevista en el PDL JMG, se entiende que la destrucción o desaparición, total o parcial, de documentos o archivos de información de inteligencia constituyen falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil que de ella se derive.

Finalmente, el PDL MDN crea los llamados Centros de Protección de Datos (numeral 4.1.14).

3.5. Controles a la función de inteligencia

El PDL MDN establece dos tipos de control al ejercicio de la función de inteligencia: control interno y control político (llamado estatal en el proyecto).

El control interno es ejercido por los inspectores de la Fuerza Pública quienes deben rendir un informe reservado con destino al Ministerio de Defensa Nacional, sobre el cumplimiento de los principios, límites y fines de la ley por parte de los diferentes organismos. Para el caso de la UIAF y el DAS el informe estará a cargo de la Oficina de Control Interno Disciplinario, con destino al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el primer caso, y para el Director del Departamento, en el segundo.

El control político se da mediante la inclusión en el balance de gestión anual que el Presidente de la República presenta ante el Congreso de un acápite relativo al cumplimiento de los mecanismos de control y supervisión internos de los organismos de inteligencia.

El PDL MLR se refiere al control interno ejercido por un funcionario de alto nivel dentro de cada organismo, sin perjuicio de las facultades de los Organismos de Control.

El PDL JMG presenta un sistema de controles preventivos y correctivos, tanto internos como externos (control ejecutivo, interno, político - parlamentario, disciplinario, penal, civil, fiscal y profesional).

3.6. Modificaciones penales

Tabla 2

Comparativo propuestas de modificaciones penales Proyectos de ley: 178 de 2007 Senado y 211 de 2007 Senado

Artículos vigentes Código Penal	Propuestas PDL 178 de 2007 Senado (MDN)	Propuestas PDL 211 de 2007 Senado (JMG)
Artículo 194. <i>Divulgación y empleo de documentos reservados.</i> El que en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro divulgue o emplee el contenido de un documento que deba permanecer en reserva, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.	Artículo 194. <i>Divulgación y empleo de documentos reservados.</i> El que en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro divulgue o emplee el contenido de un documento que deba permanecer en reserva, incurrirá en <u>pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años</u> , siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.	No tiene equivalente.
Artículo 195. <i>Acceso abusivo a un sistema informático.</i> El que abusivamente se introduzca en un sistema informático protegido con medida de seguridad o se mantenga contra la voluntad de quien tiene derecho a excluirlo, incurrirá en multa.	Artículo 195. <i>Acceso abusivo a un sistema informático.</i> El que abusivamente se introduzca en un sistema informático protegido con medida de seguridad o se mantenga contra la voluntad de quien tiene derecho a excluirlo, incurrirá en <u>pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años</u> .	No tiene equivalente.

Artículo 418. <i>Revelación de secreto.</i> El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. Si de la conducta resultare perjuicio, la pena será de uno (1) a tres (3) años de prisión, multa de quince (15) a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años.	Artículo 418. <i>Revelación de secreto.</i> El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en <u>pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años</u> y pérdida del empleo o cargo público. Si de la conducta resultare perjuicio, la pena será de <u>cinco (5) a ocho (8) años</u> de prisión, multa de quince (15) a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años.	Artículo 418. <i>Revelación de secreto.</i> El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en <u>prisión de uno (1) a tres (3) años</u> y multa de veinte (20) a <u>ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.</u> <u>Cuando</u> de la conducta resultare perjuicio, la pena será de <u>cuatro (4) a doce (12) años de prisión, multa de sesenta (60) a doscientos cuarenta (240) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por diez (10) años.</u>
No existe.	No tiene equivalente.	Artículo 418 B. <i>Revelación de secreto culposa.</i> El servidor público que por culpa dé indebidamente a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.
Artículo 419. <i>Utilización de asunto sometido a secreto o reserva.</i> El servidor público que utilice en provecho propio o ajeno, descubrimiento científico, u otra información o dato llegados a su conocimiento por razón de sus funciones y que deban permanecer en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público, siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor.	Artículo 419. <i>Utilización de asunto sometido a secreto o reserva.</i> El servidor público que utilice en provecho propio o ajeno, descubrimiento científico, u otra información o dato llegados a su conocimiento por razón de sus funciones y que deban permanecer en secreto o reserva, incurrirá en <u>pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años</u> y pérdida del empleo o cargo público, siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor.	No tiene equivalente.
Artículo 420. <i>Utilización indebida de información oficial privilegiada.</i> El servidor público que como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, que haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea esta persona natural o jurídica, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.	Artículo 420. <i>Utilización indebida de información oficial privilegiada.</i> El servidor público que como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, que haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea esta persona natural o jurídica, incurrirá en <u>pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años</u> y pérdida del empleo o cargo público.	No tiene equivalente.
Artículos vigentes Código Penal Militar	Propuestas PDL 178 de 2007 Senado (MDN)	Propuestas PDL 211 de 2007 Senado (JMG)
Artículo 149. <i>Revelación de secretos.</i> El miembro de la Fuerza Pública que revele documento, acto o asunto concerniente al servicio, con clasificación de seguridad secreto, o ultrasecreto, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años. Si la revelación fuere de documento, acto o asunto clasificado como reservado, el responsable incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años.	Artículo 149. <i>Revelación de secretos.</i> El miembro de la Fuerza Pública que revele documento, acto o asunto concerniente al servicio, con clasificación de seguridad secreto, o ultrasecreto, incurrirá en <u>prisión de cinco (5) a ocho (8) años</u> . Si la revelación fuere de documento, acto o asunto clasificado como reservado, el responsable incurrirá en <u>prisión de tres (3) a cinco (5) años</u> .	Artículo 149 <i>Revelación de secretos.</i> El miembro de la Fuerza Pública que revele documento, acto o asunto concerniente al servicio, con carácter secreto o <u>reservado</u> , incurrirá en <u>prisión de cuatro (4) a doce (12) años</u> . Si la revelación fuere de documento, acto o asunto clasificado como reservado, el responsable incurrirá en <u>prisión de uno (1) a tres (3) años</u> .
Artículo 150. <i>Revelación culposa.</i> Si los hechos a que se refiere el artículo anterior se cometieren por culpa, la pena será de seis (6) meses a dos (2) años de arresto.	No tiene equivalente.	Artículo 150. <i>Revelación culposa.</i> Si los hechos a que se refiere el artículo anterior se cometieren por culpa, la pena será de <u>uno (1) a tres (3) años</u> de arresto.

Fuente: UTL honorable Senador Juan Manuel Galán P.

3.7. Disposiciones presupuestales y relativas a derogatorias y vigencia

Los proyectos MDN, JC y MLR no introducen disposiciones presupuestales. Respecto a derogatorias los proyectos MDN, JC y JMG derogan expresamente el Decreto

2233 de 1995, “por medio del cual se crean el Sistema Nacional de Inteligencia, el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, los Consejos Técnicos Seccionales de Inteligencia...”.

El PDL JMG incorpora una autorización general al Gobierno Nacional para incorporar las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de la ley a partir de la vigencia 2009.

Así mismo, ordena la armonización de varias disposiciones para lo cual el Gobierno deberá presentar los proyectos de ley o expedir los decretos y directivas que sean necesarios¹².

4. Análisis parcial de implementación de los proyectos y propuesta de modificación

Como se comentó en la introducción de esta ponencia el Gobierno Nacional convocó a los Senadores ponentes y sus equipos a una serie de reuniones que permitieron la discusión con los destinatarios de los proyectos.

Se realizaron 4 reuniones con la participación de miembros de los organismos de inteligencia de la Fuerza Pública y el DAS, presididas por el Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional. Así mismo, estuvieron presentes en algunas de las sesiones la Directora del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Director General de la Policía Nacional y el Jefe de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta, del Comando General de las Fuerzas Militares.

Estos espacios de diálogo permitieron asumir una perspectiva *bottom up* para evaluar las posibilidades reales de aplicación de los proyectos y conocer las prioridades e intereses de sus destinatarios y realizar una propuesta de modificación. Una perspectiva *bottom up* es aquella que reconoce que el papel del ejecutor de la ley es fundamental para el éxito de la misma y que las condiciones específicas en las que la norma se desarrolla afectan considerablemente sus posibilidades reales de aplicación, así como el alcance mayor o menor que el ejecutor esté dispuesto a darle¹³.

A continuación se presentan las discusiones y conclusiones sobre aquellos temas que presentaron mayor interés para la implementación:

4.1. Aspectos analizados

4.1.1. Objeto y alcance del proyecto

Se presentaron dos enfoques sobre el sentido que debe tener el proyecto de ley: una reforma estructural, con una ley que compile la buena parte de la materia, (como es el caso del PDL JMG) o un proyecto que atienda las necesidades más urgentes para el adecuado ejercicio de la función de inteligencia (como son los proyectos MDN, JC y MLR).

Los destinatarios de la norma mostraron su preocupación por el incierto resultado del proceso legislativo, dejando traducir cierta resistencia a la aplicación de normas demasiado exhaustivas. Sin embargo, hicieron explícito su compromiso con los controles que sean necesarios para garantizar el respeto a las garantías fundamentales de los ciudadanos.

Por otra parte, manifestaron su preocupación frente a un nuevo diseño institucional complejo que genere tropiezos en el grado de coordinación obtenido por los organismos de inteligencia, mientras se adaptan a una nueva realidad institucional, con posibles costos en la efectividad de la seguridad ciudadana y la defensa nacional.

Por lo anterior, el honorable Senador Juan Manuel Galán P. aceptó continuar la discusión sobre un texto más básico pero que atendiera satisfactoriamente a los principios de coordinación y especialización, protección de fuentes y métodos, responsabilidad y rendición de cuentas, un sistema integral de controles y control civil de la función de inteligencia.

4.1.2. Finalidad de la función de inteligencia

De la lectura de los articulados de los proyectos y a lo largo de la discusión quedó evidenciado el consenso existente en la finalidad de la función de inteligencia. Sin embargo, se resaltó el hecho de que no sólo busca asegurar la convivencia pacífica o defender la independencia nacional, sino que también debe contribuir a la consecución de otros de los fines esenciales del Estado como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución o la prosperidad general, teniendo presente una noción de seguridad humana.

En este sentido la función de inteligencia no sólo debe encaminarse a la protección de las personas residentes en Colombia sino también a los nacionales colombianos que se encuentren en el exterior.

4.1.3. Destinatarios de la ley

Las tendencias sobre el tema oscilaban entre dejar abierta la cláusula a aquellas agencias que cumplieran tales funciones de acuerdo con la ley o enumerar taxativamente quiénes son organismos de inteligencia.

Se llegó a un consenso en favor de la segunda opinión pues en la práctica los funcionarios se enfrentan en ocasiones a la incertidumbre de si un determinado or-

ganismo o entidad cumple funciones de inteligencia en estricto sentido, como es el caso de la Sección de Información y Análisis de la Fiscalía General de la Nación (quien ha participado en la JIC y hoy en día manifiesta la inconveniencia de ser parte de la misma), la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero o la Subdirección de Inteligencia de la Policía Fiscal y Aduanera.

Así mismo, se tuvo en consideración el carácter de función pública exorbitante que tiene la función de inteligencia, que motiva a buscar mecanismos que faciliten y hagan efectiva la protección de los derechos fundamentales, entre los cuales está limitar expresamente el ejercicio de la misma a unas entidades determinadas.

Con estos aportes y para hacer eficaz el mandato constitucional dado en los artículos 216, 217 y 218 a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, se definió que el proyecto de ley indique que la Fuerza Pública podrá realizar actividades de inteligencia y contrainteligencia a través de organismos internos reglamentados por estas para tal fin.

4.1.4. Protección de agentes

Los asistentes a las reuniones se mostraron receptivos con las medidas tendientes a la protección de los agentes de inteligencia y su núcleo familiar. Coherente con el enfoque de norma que privilegian (ver numeral 4.1.1) no creen oportuno desarrollar los temas de régimen laboral y de bienestar social, capacitación de los agentes de inteligencia y armonización del régimen disciplinario, temas que deberían desarrollarse en normas posteriores.

La mayor parte de los proyectos planteaban la identidad funcional como un medio de protección de los agentes, sin embargo, el alcance de las normas propuestas va más allá al buscar la efectividad de las operaciones encubiertas. Por lo anterior, para efectos de una adecuada aplicación de la norma a este punto debe dársele un tratamiento independiente.

En este contexto, se discutió la necesidad de que la obligación de suministrar documentos de identidad a cargo de la Registraduría sea o no expresa. Teniendo en cuenta las declaraciones del ex Director del DAS, Andrés Peñate, quien se refirió “a la imposibilidad de que con el concurso de la Registraduría Nacional del Estado Civil se pudieran generar “fachadas” adecuadas para los agentes, pues a juicio de esta entidad sería ilegal”¹⁴, se estimó que debe ser expresa.

Dada la sensibilidad del tema, los funcionarios de inteligencia manifestaron la necesidad de complementar la norma con mecanismos de custodia y seguridad de la información sobre la identidad funcional. Así mismo, describieron cómo podría realizarse el otorgamiento y los controles sin generar efectos negativos sobre el censo electoral.

4.1.5. Principios de la función de inteligencia

Dadas las características de los proyectos manifestadas en el numeral 4.1.1 se presentaron dos tipos de principios, unos orientados al funcionamiento general del Sistema Nacional de Inteligencia: respeto a los derechos y garantías fundamentales, primacía del interés general, los principios de la actividad administrativa, reserva y seguridad de la información y especialización, complementariedad y coordinación; otros más vinculados con el proceso de toma de decisión en materia de operaciones de inteligencia: necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Como se dijo en el numeral 4.1.1, los aportes de los destinatarios de los proyectos contribuyeron a privilegiar el enfoque que atiende ciertos problemas urgentes de la inteligencia, dejando a un lado, por el momento, una visión más sistemática. En este sentido, hubo acuerdo en desarrollar los principios orientadores de la toma de decisión. No obstante, algunos de los principios rectores del sistema son recogidos en el acuerdo final: reserva y seguridad de la información, y parcialmente los de coordinación y especialización.

4.1.6. Colaboración por entidades públicas y privadas

Este tipo de colaboración es fundamental para el éxito de la función. Lo ideal según los presentes es establecer sistemas de información en línea como el sistema PIJAO (Sistema Centralizado de Consultas de Información, desarrollado para el tema de lavado de activos, en el cual participan 15 entidades estatales y una privada). Por ser una de las múltiples formas en que se puede presentar la colaboración no se estimó pertinente darle un tratamiento específico dentro de esta ley.

Teniendo en cuenta los principios de coordinación y complementariedad se planteó el tema de evitar la duplicidad de convenios (convenios únicos en beneficio de todos los organismos) o convenios avalados por una instancia de coordinación, como la Comisión Interinstitucional de Inteligencia (PDL JMG) o la Junta de Inteligencia Conjunta (proyectos MDN, JC, MLR). Ante estas propuestas los funcionarios de inteligencia consideran que afectan el principio de autonomía e independencia del DAS o la UIAF frente a la Fuerza Pública, así como la celeridad y reserva de la información. Ello deja abierta la inquietud sobre si el conjunto de organismos de inteligencia obra racionalmente en términos de consecución de información o se está favoreciendo que un mismo dato sea solicitado varias veces.

¹² Especialmente frente a la Ley 282 de 1996 (artículos 3° y 5°), Ley 782 de 2002 (artículo 38), Ley 65 de 1993 (artículo 29A), el Decreto 864 de 1998, Decreto 754 de 1996 (artículos 5° y 6°), Decreto 2008 de 1997, el Decreto 810 de 2007, y la Directiva Presidencial 6 de 2002.

¹³ MENY, Yves et. al. “Las políticas públicas”. Barcelona: Ariel, 1992, p.p. 166 y ss.

¹⁴ RUEADA, María Isabel. “Inteligentes o brutos?: Nuestros espías no tienen ni siquiera protección de su identidad. En: Revista Semana [en línea]: (1, sep., 2007); [consultado el 28 de nov. 2007]; Disponible en: http://portal.semana.com/wcf_InfoArticulo.aspx?IdArt=105949

4.1.7. Medidas de recolección de información y controles

Respecto a las medidas de recolección de información, especialmente mediante el uso de procedimientos especiales se debatió entre una reglamentación más o menos detallada del “cómo se ejerce la función” o una que establezca los límites en “el qué (objeto de la función), el quién (funcionario) o el para qué (finalidad)”, acompañado de un sistema de control adecuado.

La primera perspectiva planteaba principalmente la necesidad de establecer una lista con los procedimientos especiales de obtención de información, los cuales se someten a un control judicial previo; dicha lista no pretende cubrir el universo de actividades sino sólo aquellas que se consideran particularmente sensibles y, que por lo tanto, requieren ese tipo de supervisión.

La visión de los destinatarios de la norma sobre el tema es que en su experiencia la lista se vuelve perjudicial para la efectividad de la función ante la probabilidad de que los aplicadores interpreten que son las únicas actividades que pueden ejecutar lícitamente los organismos de inteligencia. Así mismo, limitaciones en el cómo hacer inteligencia no permiten sortear exitosamente una realidad compleja como la colombiana dada la variedad de amenazas que enfrentan el Estado y la sociedad. Por lo anterior, el esquema ideal para ellos es contar con un marco de acción relativamente amplio en las formas de acceder a la información, acompañado de límites en el qué, quién o para qué.

En este sentido, resaltaron cómo varios de los casos que han suscitado la crisis de la inteligencia no tienen que ver con el cómo se ejerció la facultad sino en el para qué (caso interceptaciones a periodistas, etc.) o el quién (escándalo del ex Director del DAS) y en la filtración de información (violación a la reserva).

Por otra parte, consideran que la legislación colombiana, especialmente el Código de Procedimiento Penal ya trae mecanismos que implican un control judicial posterior sobre los procedimientos especiales de obtención de información, por lo que una reglamentación adicional sería redundante y puede dificultar la aplicación de ambas normas.

Sobre este punto se planteó que existe una contradicción en la visión que tienen los destinatarios de los proyectos, pues por un lado manifiestan la necesidad de que no se siga confundiendo la investigación criminal con la inteligencia, pero aceptan los controles señalados en el Código de Procedimiento Penal persistiendo la contradicción mencionada.

La conclusión al respecto en términos de la posibilidad de una adecuada implementación de una ley de inteligencia es mantener el control judicial actual, del Código de Procedimiento Penal. En primer lugar porque ya lo conocen y en este sentido no hay necesidad de nuevas capacitaciones, en segundo lugar porque a través del tiempo se han construido relaciones de confiabilidad con los fiscales que dan garantía sobre el manejo adecuado de la información reservada, el control judicial previo implica partir de cero con unos jueces que no conocen suficientemente las características del ejercicio de la función de inteligencia.

En síntesis para una adecuada implementación de una ley de inteligencia es conveniente establecer los límites en el qué, para qué y quién y no en el cómo; los controles no deberían entrar a competir con los existentes para no generar confusión. Así mismo, el aceptar una reglamentación relativamente amplia en la definición del cómo se ejerce la función implica que aquella debe estar acompañada de un sistema integral de controles (controles exclusivamente internos o exclusivamente correctivos no son adecuados).

4.1.8. Contrainteligencia

La polémica frente al enfoque general del proyecto (numeral 4.1.1) se volvió a presentar alrededor del tema de la contrainteligencia. Desde la perspectiva sistemática del PDL JMG las medidas de contrainteligencia deben comprender a todas las entidades públicas y sus funcionarios, pues el objetivo es neutralizar la inteligencia “enemiga” la cual no sólo busca datos relacionados con la seguridad y defensa nacional, bajo custodia del Ministerio de Defensa, la Fuerza Pública y el DAS, sino información sensible que se maneja en otros Ministerios, etc.

La otra tendencia concentró sus esfuerzos en extender los principios, fines y reserva de información de las actividades de inteligencia a las de contrainteligencia.

Teniendo en cuenta las consideraciones hechas sobre el objeto y alcance del proyecto (numeral 4.1.1) se logró un acuerdo mínimo señalando que todo funcionario público usuario de información de inteligencia deberá garantizar su reserva, seguridad y protección.

4.1.9. Cooperación internacional y coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores

Como se dijo en el numeral 3.3.8, los proyectos MDN y MLR buscan generar las condiciones necesarias que faciliten en el futuro la celebración de convenios con organismos de inteligencia de otros países y el pleno cumplimiento de convenios actuales como el acuerdo suscrito con la Unión Europea en 2004 sobre la coordinación y acceso a información de Europol.

Los riesgos de implementación de las disposiciones del PDL JMG sobre la cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores con los organismos de inteligencia se relacionan con la percepción de la comunidad internacional de que el servicio exterior se esté usando para adelantar operaciones de inteligencia externa, y se susciten aseñalamientos de violación a la normatividad internacional.

Por otra parte el hecho de que se ajuste la celebración de convenios con organismos de inteligencia de otros países al estado de la relación con ellos es percibido por los destinatarios de la norma como una limitación injustificada.

4.1.10. Junta de Inteligencia Conjunta – JIC

El rol de la Junta de Inteligencia Conjunta y sus funciones puso en evidencia, nuevamente, la diversidad de enfoques sobre la coordinación y la conformación de un Sistema Nacional de Inteligencia. Para efectos de la viabilidad de la coordinación y habiendo sido la Junta un mecanismo ya probado, se prefirió ajustar sus funciones antes que crear nuevos diseños institucionales, recogiendo en parte una visión menos operativa y más sistémica (orientación del plan de gastos, elaboración del Plan Nacional de Inteligencia).

A lo largo de las reuniones se manifestó que la presidencia de la JIC por parte del DAS, si bien puede ser conceptualmente correcta (control civil), tiene dos inconvenientes de implementación. En primer lugar, se da un choque jerárquico entre el Ministro de Defensa Nacional y el Director del Departamento creando un conflicto irresoluble, que lleva a la exclusión de uno de los dos o de ambos; en segundo lugar el DAS no cuenta con la capacidad institucional para atender la tarea como consecuencia de la crisis que afectó recientemente a la entidad y por estar en un lento proceso de reorganización. No obstante se observó como un problema para el impulso a la reestructuración del DAS el hecho de no darle el papel protagónico que por diseño institucional le corresponde.

Por otra parte se afirmó que al ser el Ministro de Defensa Nacional un civil se estaría garantizando el control civil mencionado, sin embargo en Colombia se tiende a encargar del Despacho en ausencia del Ministro al Comandante General de las Fuerzas Militares y no a los viceministros, por lo que se debe dejar en claro que en cualquier circunstancia la Junta sólo puede ser presidida por un civil.

De igual forma la experiencia de los asistentes llevó a considerar como necesario proponer que la norma que trate el tema de la JIC incluya algunos aspectos de funcionamiento como la indelegabilidad y el número mínimo de reuniones al mes.

4.1.11. Gastos reservados y contratación estatal

El principal objetivo en materia de contratación estatal y gastos reservados es expedir adecuadamente el régimen especial de contratación con cargo a gastos reservados, teniendo en cuenta la Sentencia C-491 de 2007¹⁵ que declaró inexecutable el artículo 3° de la Ley 1097 de 2006, “por la cual se regulan los gastos reservados”, por falta de competencia del Gobierno Nacional para expedir por decreto tal procedimiento. En dicha sentencia se difirieron los efectos de la misma hasta junio de 2008.

Este procedimiento especial desarrolla el principio de reserva como fundamento de la labor de inteligencia, pues existen erogaciones por contratos que no pueden ser divulgados de forma pública por razones de seguridad de las operaciones, la información o los funcionarios.

Por otra parte se planteó que existen organismos de inteligencia como la UIAF que no tienen partidas de gastos reservados, y algunas de sus compras pueden requerir ser reservadas por lo que deberían estar cobijadas por el literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

La dificultad más importante que han percibido los organismos de inteligencia es el tema de la auditoría del gasto por parte de los Organismos de Control, especialmente la Contraloría General de la República, en cuanto a la confidencialidad de la información y el ejercicio mismo de la auditoría: no existe personal calificado, su nivel de rotación es alto, no existen instrumentos adecuados que garanticen la confiabilidad y el manejo responsable de la información, hacen auditoría usando los mismos principios y metodologías que a otras entidades públicas desconociendo el carácter especial de la función de inteligencia.

4.1.12. Destinatarios de la información de inteligencia

La preservación de la reserva y la protección de las garantías fundamentales de los ciudadanos serían incompletas e ineficaces si no se regula quiénes pueden ser destinatarios de la información de inteligencia. Desde la visión sistémica de la función de inteligencia asociada al cumplimiento de los fines del Estado, se analizó la posibilidad de que las otras ramas del poder público y los órganos independientes (particularmente los Organismos de Control) pudieran tener acceso a tal información.

Este tipo de iniciativas encuentran una gran resistencia entre los destinatarios de los proyectos, por la incertidumbre que causa el uso de la información de inteligencia y el ampliar el número de sujetos que entran en contacto con ella haciendo más vulnerable el sistema.

¹⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-491 de 2007, 27 de junio de 2007, Referencia: Expediente D-6583. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Respecto al uso de la información de inteligencia por parte de la Rama Judicial y de los Organismos de Control se expresaron reservas sobre el hecho de que la información pudiera ser usada en procesos penales, disciplinarios o fiscales como medio de prueba, en especial porque sería una forma indirecta de otorgarle a la Fuerza Pública funciones de policía judicial, práctica declarada inconstitucional.

De acuerdo con la experiencia de los organismos de inteligencia sus informes tienen relevancia como criterio orientador de las investigaciones judiciales, disciplinarias o fiscales. Esta perspectiva además permite corregir algunas prácticas judiciales en las cuales se usan informes de inteligencia dentro del proceso exponiendo la identidad del agente y de las fuentes.

No obstante lo anterior hubo consenso en que sólo el Gobierno Nacional puede hacer requerimientos de inteligencia.

4.1.13. Reserva de la información

Las propuestas tendientes a mantener la reserva y hacerla muy estricta son de buen recibo entre los funcionarios de inteligencia, así como el hecho de que pasado un tiempo prudencial esta pueda ser levantada (desclasificar la información).

Dos problemas prácticos parecen existir sobre el tema de la reserva: uno es el uso indistinto de los términos información reservada, secreta o clasificada por los funcionarios de inteligencia y que ha impregnado parte de la legislación. Sobre el particular se consideró conveniente que los proyectos unifiquen el lenguaje entendiendo que el término genérico es: información reservada. En este sentido se consideró prudente que el Gobierno Nacional, en el futuro, reglamente la clasificación de la información.

El segundo problema está en el tiempo máximo de la reserva (entre 30 a 60 años) que evite perjuicios graves al país y que paralelamente respete el derecho a la memoria histórica de la nación y los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Así mismo existen dificultades en establecer los criterios que deben orientar la facultad de levantamiento parcial de la reserva (a los 20 años aprox.).

Por otra parte, entre los mecanismos sugeridos por algunos proyectos para garantizar la efectividad de la reserva está la aplicación del secreto profesional a favor de los agentes de inteligencia, trayendo como consecuencia la exoneración del deber de denuncia y el permitirle no tener que declarar en contra de sus fuentes.

Comprendida la necesidad de mantener la reserva sobre la identidad de las fuentes de información, sobre los métodos de consecución y análisis, así como sobre la existencia de ciertas operaciones se entiende que se quiera evitar que el agente de inteligencia se exponga a sus fuentes a un interrogatorio dentro de un proceso penal y que el agente se vea obligado a denunciar un ilícito comprometiendo el éxito de una operación.

No obstante, se planteó en la discusión que la figura del secreto profesional es inadecuada tanto por sus antecedentes históricos (esta institución se asocia con las llamadas profesiones liberales), como por algunas consecuencias prácticas. En el contexto de tales profesiones el profesional puede aplicar en su favor el secreto profesional incluso frente a su jefe directo, lo cual llevado al campo de la función de inteligencia resulta ser un efecto no deseado. Por lo anterior se propusieron alternativas para exonerar explícitamente de tales deberes a los agentes de inteligencia y mecanismos que permitieran sortear tales dificultades como el testimonio institucional (en el entendido que un informe de inteligencia no es personal sino institucional y que es la entidad la que está llamada a responder por su elaboración y contenido y no el agente específico).

4.1.14. Centros de Protección de Datos de Inteligencia – CPDI

En cuanto a las dificultades de implementación en este aspecto surgió la inquietud sobre si era indispensable la creación de un grupo nuevo en los diferentes organismos de inteligencia. Al respecto se manifestó que debe existir un Centro en cada entidad pero si ya existe una dependencia o grupo que realice las funciones previstas para esta figura, sólo deben hacerse los ajustes respectivos y darle dicha denominación.

Así mismo, se planteó la necesidad de que exista capacitación en la materia para garantizar el éxito de estos centros por lo que se debe incorporar una obligación en ese sentido dentro del texto que desarrolle este tema.

En cuanto a la depuración de archivos se recomendaron varios criterios que orienten su realización de tal suerte que se supere la tensión entre los derechos a la intimidad, el buen nombre, la honra y el derecho a la memoria histórica de la nación, así como la efectividad del debido proceso y el régimen de responsabilidades asociados a la actividad de inteligencia. Los principios son: la obligación de proteger los derechos fundamentales a la honra, el buen nombre y el debido proceso; el deber de garantizar la preservación de la memoria histórica de la nación; y los previstos en la Ley General de Archivos.

4.1.15. Controles internos

Respecto a las normas que regirán el control interno preventivo en los organismos de inteligencia se planteó que la elaboración del informe anual de verificación de la aplicación de los principios, límites y fines enunciados en la ley de inteligencia

(PDL MDN), no se debe adscribir a las Oficinas de Control Interno Disciplinario en el caso del DAS y la UIAF. Lo anterior por cuanto no corresponde a la naturaleza de su función, en consecuencia se recomendó que sea la Oficina de Control Interno que por definición es la competente para hacer evaluaciones de este tipo.

Dado que en el futuro el DAS o la UIAF pueden adoptar un modelo de supervisión similar al de la Fuerza Pública, se debe permitir que el jefe del organismo determine otra dependencia para la realización del informe. Lo anterior es conveniente para la implementación de la norma si se tiene en cuenta que actualmente se estudia la reestructuración del DAS.

4.1.16. Control parlamentario

En aras del sistema integral de controles que debe acompañar a la función de inteligencia, que como se dijo se caracteriza por ser exorbitante, se discutió la creación de un mecanismo de control por el Congreso: la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia.

En cuanto a la implementación surgieron dudas relacionadas con la viabilidad de aplicar los modelos de aprobación de nombramientos siguiendo el modelo del Congreso de los Estados Unidos. Así mismo, sobre el grado de experiencia o formación que debería tener un congresista para pertenecer a esta comisión, y las medidas necesarias para garantizar la protección de la reserva de la información.

Por lo anterior, se identificaron los aspectos principales sobre los cuales debe recaer el control político para ser eficaz sin convertirse en un riesgo de seguridad para el sistema: eficiencia (fines-recursos) y respeto a los derechos humanos, del conjunto de los organismos (considerados como un todo). Esta visión sistémica se desarrolla también en la posibilidad de la Comisión de participar en la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia, en la función de emitir concepto sobre los proyectos de ley en esta materia, y producir un informe con destino a las comisiones segundas del Congreso para que puedan ejercer el control político que les corresponde.

Como medidas para la preservación de la reserva está que los miembros de la Comisión deberán someterse a los procedimientos establecidos para ello y podrán ser “vetados” por el Gobierno Nacional. De igual forma la violación de la reserva sobre información de inteligencia se considera causal de pérdida de la investidura.

A pesar de estas iniciativas para el contenido de la ley de inteligencia queda claro de las intervenciones que el éxito de esta iniciativa depende de que el Congreso y los congresistas seleccionados logren construir una relación de confianza con los organismos de inteligencia.

4.1.17. Otros controles

Finalmente se discutió sobre cuáles serían los controles que conformarían el sistema integral de controles. Al respecto se aceptaron las formas propuestas en los proyectos MDN y JMG con ajustes, algunos ya mencionados¹⁶.

4.1.18. Modificaciones penales

Con el fin de disuadir a los ciudadanos y funcionarios públicos de violar la reserva de la información se discutió la modificación de las penas de prisión y las multas para los delitos de revelación de secreto, acceso abusivo a un sistema informático, divulgación y empleo de documentos reservados, la utilización de asunto sometido a secreto o reserva, la utilización indebida de información privilegiada en el Código Penal y los delitos de revelación de secreto y revelación culposa en el Código Penal Militar.

Los aspectos de interés en este tema son garantizar que los delitos de revelación de secreto no sean excarcelables y que las personas (sin distinguir entre particulares, servidores públicos civiles o militares) reciban penas similares teniendo en cuenta no la condición del sujeto activo sino la afectación al bien jurídico. De igual forma, la revelación de secreto aplicada a la información de inteligencia es una conducta de peligro y no de resultado por lo que el solo hecho de difundir indebidamente esta información requiere una sanción importante; en este sentido se consideró además pertinente la inclusión de un tipo penal de revelación de secreto culposa.

Así mismo se discutió la posibilidad de cambiar el término secreto por el de información reservada para darle mayor coherencia a la normatividad (ver numeral 4.1.13) Empero ante la imposibilidad de prever adecuadamente el efecto frente a investigaciones penales en curso se prefirió mantener las descripciones típicas vigentes.

4.2. Nuevo articulado

Gracias a la discusión anterior se propuso un articulado que sustituyera íntegramente los inicialmente presentados (ver numeral 9.1 Enmienda – pliego de modificaciones).

4.3. Conclusión

Teniendo en cuenta el análisis *bottom up* realizado y el nuevo articulado que recoge sus principales conclusiones, se considera que los proyectos de ley son viables en cuanto a la posibilidad de su adecuada implementación.

5. Viabilidad constitucional del nuevo articulado

5.1. Análisis general

¹⁶ Ver numerales: 4.1.1, 4.1.15 y 4.1.16.

5.1.1. Visión desde las normas constitucionales relativas a la seguridad y la defensa nacional y a la política criminal

Revisado el texto constitucional las normas que rigen el tema de seguridad y defensa nacional son los artículos 2º, 189, 212, 213 y 216 a 223¹⁷ y en materia criminal es el numeral 4 del artículo 251¹⁸ los cuales constituyen el marco inicial de referencia para analizar la constitucionalidad de la función de inteligencia estatal.

El artículo 2º de la Constitución Política consagra los fines del Estado y consecuentemente establece la obligación de las autoridades de la República de proteger a todas las personas residentes en Colombia.

La consecución de los fines del Estado¹⁹ y la preservación del mismo, en medio del entorno cambiante y globalizado como en el que vivimos hoy obliga a la sociedad y al Estado a adaptarse permanentemente. Tal adaptación sólo es posible si cuenta con la información suficiente que permita: conocer los hechos, oportunidades y amenazas que caracterizan el ambiente, interpretar correctamente unas y otras y brindar la capacidad de resolver los problemas que aquellas plantean. Entre las herramientas para ello está la posibilidad de acceder a la mayor cantidad de información relevante y garantizar la reserva sobre la misma. Estas acciones y propósitos constituyen la definición de la actividad de inteligencia que es recogida por el artículo 2º del nuevo articulado objeto de análisis.

En este sentido, se entiende que la inteligencia es una función inherente al Estado, y por lo tanto es dable presumir su constitucionalidad. Ahora bien, dado que es una función estatal está regida por los principios propios de toda actividad administrativa que limitan y orientan su ejecución: el pleno respeto a la Constitución, los principios de moralidad, imparcialidad, eficacia, entre otros.

Así mismo, esta función está radicada principalmente en la Rama Ejecutiva del poder público, en tanto que es a ella a la que le corresponde la preservación del orden público y asegurar la independencia y soberanía nacional (artículo 189 numerales 4 y 6, artículos 217 y 218), no obstante en materia criminal la orientación de la actividad es compartida con el Fiscal General de la Nación tal y como se desprende del artículo 251 numeral 4.

Con base en este análisis se puede concluir que las disposiciones del proyecto analizado son constitucionales en tanto que: regulan una función inherente al Estado; establecen una serie de parámetros que limitan y orientan su actuación relacionados con el respeto a los derechos humanos y al correcto ejercicio de la actividad administrativa; determinan unas entidades públicas de la Rama Ejecutiva, como facultadas para el ejercicio de tal función.

5.1.2. Visión desde la jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente respecto de las labores de inteligencia adelantadas por el Estado, en los que sin duda alguna establece parámetros jurisprudenciales para la obtención de información y el cumplimiento de su misión constitucional.

En la Sentencia T-444 de 1992 la Corte Constitucional expone, que si bien es cierto la persona tiene en virtud de la intimidad, el derecho al hábeas data, el Estado tiene, por otra parte, la facultad de adelantar investigaciones contra las personas que presuntamente atentan contra el orden político y jurídico del país. Afirma la Corte:

“Más que facultad, el Estado tiene la obligación de defender a las personas y también a las instituciones, es decir, que la persona tiene el derecho a que de ella se conozca sólo lo mínimo para el normal convivir en sociedad y el Estado tiene el derecho a conocer lo máximo necesario para la debida protección de las personas y las instituciones. La regla general debe ser, en consecuencia, que como el Estado tiene por misión el servicio a todas las personas, para ello debe dotarse, respetando los derechos humanos y el debido proceso, de idóneas herramientas que le permitan mantener un clima de paz y convivencia, de suerte que pueda incluso recopilar y archivar información sobre una persona, en el marco de sus legítimas y democráticas funciones”²⁰.

De igual manera en diversas sentencias se hace referencia a la protección del derecho del hábeas data²¹, la reserva y la función de inteligencia.

En la Sentencia C-114 de 1993²² se afirma que son válidas las informaciones que se recojan de las personas como consecuencia de las actividades de inteligencia y contrainteligencia; al respecto esta jurisprudencia señala que es usual que, tanto en las

instancias públicas como en las instancias privadas, se recojan informaciones, bien como fin propio de su actividad o para servir de soporte a otras actividades igualmente de naturaleza pública o privada.

No puede entonces pensarse que una entidad pública no sólo no disponga sino que no tenga la posibilidad de utilizar informaciones, recogidas con motivo de la persecución del delito, con fines de interés público. Las actividades de “inteligencia y contrainteligencia”, no hacen más que recoger y manejar informaciones relacionadas con los ilícitos, por lo que se constituyen en instrumento fundamental del Estado contemporáneo en la lucha contra el delito, lucha que no sólo se realiza frente a los actos delictivos consumados, sino también en el campo preventivo²³.

El derecho fundamental del *hábeas data* es el que tiene toda persona a su intimidad personal, familiar y a su buen nombre; el Estado debe proteger este derecho, sin embargo, como lo señala la Corte, esto no es óbice para que se desarrollen actividades de inteligencia y contrainteligencia puesto que el conocer ciertas informaciones personales es una herramienta no solo para el esclarecimiento de los delitos, sino además como en el caso de la seguridad de Estado para prevenirlo.

5.2. Análisis particular

Los problemas jurídicos que plantea el análisis particular de algunos de los artículos del nuevo articulado son:

5.2.1. La reserva legal

La reserva es la prevención o cautela para no descubrir algo que se sabe o piensa, la idea es que los agentes de inteligencia y contrainteligencia no revelen el conocimiento que tengan de las actividades desarrolladas por los organismos de seguridad. Por ello las estrategias diseñadas están dirigidas a garantizar que exista un marco legal que resguarde la información de inteligencia, que proteja los agentes, para que no se vean obligados a violar la reserva y que a la vez los disuada de transgredirla. En la actualidad, la reserva de la información de inteligencia se presume, pero no existe una reserva consagrada de manera legal para evitar su difusión.

La Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-491 de 2007²⁴, en la cual avala la creación de la reserva legal en los siguientes términos: “para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información y ante la necesidad de mantener la reserva para garantizar la seguridad de la defensa nacional.” Las medidas que se toman en este proyecto son la materialización legal de lo dispuesto por la Corte Constitucional.

También la misma corporación en la Sentencia T-066 de 1998²⁵, indicó que en los Estados democrático-liberales pueden existir informaciones de carácter reservado, es decir, que no deben ser conocidas por el público. De manera general, será la ley la que establezca cuáles informaciones deberán tener esa calidad. Las restricciones que surjan de esa ley podrán ser sometidas a examen de constitucionalidad, fundamentalmente para establecer si no vulneran el principio de proporcionalidad y si resultan compatibles con una sociedad democrática avanzada.

Tal proporcionalidad se ha mantenido en el proyecto teniendo en cuenta la sensibilidad de la información de inteligencia, que exige una serie de medidas estrictas tendientes a la protección de la reserva como mecanismo de protección tanto del individuo como del interés general asociado a la realización de la función de inteligencia.

5.3. Conclusión

Del análisis realizado se concluye que el nuevo articulado es conforme a la Constitución.

6. Análisis del nuevo articulado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas de seguridad y defensa y criminal colombianas.

El objetivo de este numeral es establecer la coherencia entre el nuevo articulado, el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas a las que debe responder el proyecto. Independientemente de las opiniones que se tengan frente a una u otra política, consideramos que la coherencia entre ellas y los instrumentos jurídicos que las desarrollen es un principio que debe ser cumplido, pues facilita la consecución de los objetivos propuestos y la realización de un control político más eficaz y técnico.

6.1. Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1151 de 2007

Mediante la Ley 1151 de 2007 el Congreso de la República expidió el Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2010.²⁶ Entre los objetivos esenciales del Plan se encuentra:

“b) Una política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos

17 Consulta realizada a través de www.lexbase.com el 14 de abril de 2008, utilizando como descriptores las palabras seguridad, defensa, fuerza pública, inteligencia, policía.

18 Consulta realizada a través de www.lexbase.com el 18 de abril de 2008, utilizando como descriptores las palabras criminal, delito, delictivo.

19 Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

20 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-444 de 1992, 7 de julio de 1992. Referencia: Expediente T-1109. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

21 El hábeas data es el derecho que tienen todos los ciudadanos de exigir la reserva o confidencialidad y la protección de sus datos almacenados por terceros, a través de este derecho las centrales de información están obligadas a cambiar, corregir o eliminar la información errónea que en ellas se consigna además de no ser divulgada públicamente sino que sea utilizada únicamente en lo que precepte la ley.

22 Anexo 2. Sentencias de la Corte Constitucional sobre hábeas data. Fuente: <http://www.habeesdata.com.co/colombia2.php>

23 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-114 de 1993, 25 de marzo de 1993. Referencia: Demanda D-167. M. P. Fabio Morón Díaz.

24 Idem.

25 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-491 de 2007 Op. Cit.

26 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-066 de 1998, 5 de marzo de 1998. Referencia: Expediente T-145002. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

27 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1157 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. [en línea] (24, jul., 2007) [consultado el 19 abr. 08]. Disponible en: www.secretariadnado.gov.co

humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz. El Congreso recomienda no descartar el intercambio humanitario y la negociación del conflicto interno armado²⁸.

Con este objetivo se establecen los lineamientos de política que llevaron al Sector de Seguridad y Defensa a definir una serie de prioridades entre las que se encuentra el fortalecimiento de la inteligencia y contrainteligencia estatal²⁹.

Para ello se buscará la conformación de una “comunidad de inteligencia”: “un sistema donde se integre, coordine y articule la actividad de las entidades que cumplen funciones de inteligencia”³⁰. Así mismo se prevé la elaboración de un Plan Nacional de Inteligencia como instrumento de coordinación, seguimiento, evaluación y control. Dicho Plan y el funcionamiento de la Comunidad deben caracterizarse por fomentar la especialización y complementariedad entre los organismos de inteligencia.

Finalmente, el Gobierno apoyará el fortalecimiento de los sistemas de control que se ejercen sobre las actividades de inteligencia, entre ellos el control parlamentario.

6.2. Política de seguridad y defensa colombiana

La política de seguridad y defensa está consignada en dos documentos: Política de Seguridad Democrática (PSD)³¹ y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)³², que entendemos son complementarios.

Si bien los ponentes no compartimos la misma visión sobre la PSD no cabe duda de que hay algunos lineamientos de política en materia de inteligencia que responden a ciertos consensos pluripartidistas como la necesidad de una mayor coordinación y complementariedad entre los diferentes organismos de inteligencia y un fortalecimiento de la contrainteligencia.

Específicamente la PSD preveía el fortalecimiento de la inteligencia, propiciando mecanismos de coordinación, entre ellos la Junta de Inteligencia Conjunta – JIC, y las juntas regionales. Es de destacar que respecto a la JIC en la PSD se le encargaba la distribución de tareas promoviendo la especialización. Para el caso de la contrainteligencia la PSD se había propuesto la identificación de los puntos de mayor vulnerabilidad, e incrementar las capacidades técnicas de los agentes y analistas en la materia.

Así mismo, se postulaba el fortalecimiento del DAS en su capacidad de análisis estratégico y de contrainteligencia no sólo frente a las amenazas directas al Gobierno sino aquellas relacionadas con existencia misma del Estado democrático.

El nuevo documento de política, Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, da nuevos rumbos a la política de seguridad y defensa y establece como objetivos de la misma los siguientes:³³

- Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional.
- Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos.
- Elevar drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia.
- Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
- Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país.

Tales objetivos muestran que esta se plantea principalmente para garantizar que las amenazas internas sean prevenidas y contrarrestadas y para brindar las condiciones necesarias de seguridad que permitan la presencia del Estado en todo el territorio nacional. Su relación con los del Plan Nacional de Desarrollo está en el llamado “círculo virtuoso”³⁴ seguridad, inversión, desarrollo, empleo.

Es de destacar que de acuerdo con el documento PCSD la Fuerza Pública ha establecido como su centro de gravedad el reconocimiento de su legitimidad por la población y el apoyo de la misma, por lo que la legalidad y la efectividad se vuelven imperativos.

En este marco de acción se postulan algunas acciones en el tema de inteligencia.

La primera referencia a la inteligencia es dentro del objetivo: Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos. La inteligencia debe ser fortalecida para que pueda proveer la información necesaria para mantener la capacidad ofensiva de la Fuerza Pública, ejecutando operaciones eficaces para la “desarticulación de grupos armados ilegales,

bandas criminales, carteles del narcotráfico y grupos de delincuencia organizada”, así como información que permita evitar acciones terroristas usadas por estas organizaciones para compensar la debilidad militar ocasionada por las operaciones.

De igual forma se debe prestar atención a la contrainteligencia para evitar que tales grupos puedan acceder a información o a los planes de la Fuerza Pública.

La segunda mención se hace dentro del marco del objetivo: mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población. Parte de los recursos extraordinarios que invertirá el Gobierno Nacional se destinarán a la inteligencia, así mismo se harán cambios en la inteligencia dentro de las reformas estructurales en el Sector Defensa encaminadas al fortalecimiento operacional.

Finalmente la inteligencia se considera parte importante para la realización del objetivo de mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país.

6.3 Política criminal colombiana

Una de las modalidades de la inteligencia es la llamada inteligencia criminal. Las acciones en esta especialidad no sólo deben responder a consideraciones de seguridad ciudadana sino a lineamientos de política criminal, que permiten identificar requerimientos de inteligencia en la materia y priorizar objetivos.

Desafortunadamente no se encontró ningún documento de política en la materia. Sorprende especialmente que en el acápite sobre el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria en la página web del Ministerio de Interior y de Justicia no hay ningún tipo de información al respecto³⁴.

6.4 Análisis y conclusión

El nuevo articulado no contradice los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo ni de la PSD y desarrolla varios de los mecanismos previstos en estos documentos, como lo son la creación de la Junta de Inteligencia Conjunta, la obligatoriedad del Plan Nacional de Inteligencia, el control parlamentario y las medidas tendientes a garantizar la reserva de la información y a sancionar fuertemente las violaciones a la misma (aumento de penas).

No obstante, frente al interés en el fortalecimiento de la contrainteligencia, la especialización de los organismos y la capacidad de análisis estratégico del DAS el nuevo articulado se queda corto frente al horizonte planteado por la PSD. Este riesgo se ha asumido considerando los aportes de los destinatarios de la ley sobre sus necesidades y las dificultades de implementación de los proyectos iniciales³⁵.

Por otra parte, el nuevo articulado es consistente con la PSD y el Plan Nacional de Desarrollo en tanto que involucra al DAS y la UIAF (organismos cuya función principal es la inteligencia), no así frente a la PCSD en la cual estas instituciones no son tenidas en cuenta, dando la impresión de un cambio en el enfoque sobre la forma cómo la totalidad de la “comunidad de inteligencia” se relaciona con la política de seguridad y defensa.

Respecto al contenido de la PCSD, al no establecer mecanismos específicos para el fortalecimiento de la inteligencia, lleva a la presunción de que las medidas incorporadas en el nuevo articulado, en tanto que fortalecen la inteligencia, son idóneas para satisfacer los objetivos de la política.

De acuerdo con el análisis realizado encontramos que el nuevo articulado es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, la PSD y la PCSD y en este sentido es viable.

Por otra parte, en cuanto a la política criminal, la ausencia de un documento de política similar a los de seguridad y defensa constituye un vacío significativo para la orientación de la acción del Estado e hizo imposible la evaluación del nuevo articulado con esta perspectiva.

La ausencia de una política criminal debe ser resuelta en el corto plazo, pues entre otras funciones cumple la función de límite y orientación al ejercicio de la función de inteligencia criminal, así como de otras figuras jurídicas de gran impacto social como el principio de oportunidad en materia penal. Esta debilidad estructural del Estado colombiano deja la idea de que a lo largo de su historia el Estado ha asumido como política criminal no contar con una expresa y rigurosa política en la materia, siendo así una fuente de ilegitimidad.

7. Análisis de viabilidad del nuevo articulado en el marco de los problemas de política pública identificados en las exposiciones de motivos.

El objetivo de este numeral es evaluar si el nuevo articulado responde a los problemas de política pública que buscan atender los proyectos iniciales. Consideramos que la actividad legislativa debe encaminarse a la solución de los problemas sociales, por lo tanto es pertinente establecer con claridad qué se quiere resolver y si la norma propuesta da una respuesta satisfactoria. Esta coherencia entre problema de política

28 COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. “Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 – Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007, T. 1 p. 49 y ss.

29 Idem.

30 COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. “Política de Seguridad Democrática” [en línea] (2003) [consultado el 10 abr. 08]. Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/day/Template/images/seguridad_democratica.pdf?PHPSESSID=d594c4e549f807833ec239fc3569792

31 COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” [en línea] (2007) [consultado el 10 abr. 08]. Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Política_de_Consolidación_de_la_Seguridad_Democratica.pdf

32 Idem.

33 Idem.

34 Ver: <http://www.mji.gov.co/paginaL.asp?doc=25> [consultado el 10 abr. 08].

35 Ver numeral 4.1.1.

pública y ley es necesaria para evaluar su impacto, favoreciendo así la acción racional del Gobierno y el control político del Congreso y la sociedad.

Por otra parte esta reflexión abre la posibilidad de identificar múltiples visiones de un problema y promueve la discusión política, en sentido estricto, sobre la existencia y relevancia del mismo y sus manifestaciones³⁶.

7.1 Problemas de política pública identificados en las exposiciones de motivos

Las exposiciones de motivos de los proyectos MDN, JC y MLR³⁷ plantean como problema general las amenazas que el Estado colombiano debe enfrentar actualmente, especialmente de orden interno, a las cuales debe responder con un adecuado sistema de inteligencia.

Con este contexto cada proyecto planteó una serie de problemas de política pública que pretenden ser solucionados:

- La inexistencia de un marco legal que defina los fines, límites y controles de la función de inteligencia (proyectos MDN y MLR).
- La debilidad de las normas y mecanismos para la protección de la reserva de información que afecta la cooperación internacional en la materia (proyectos MDN y MLR).
- La falta de protección jurídica a los agentes de inteligencia (proyectos MDN, JC y MLR).
- La falta de coordinación entre las agencias (proyectos JC y MLR).
- Mejoramiento del proceso de análisis (PDL MLR).
- Necesidad de un marco jurídico sobre gastos reservados (PDL MDN).

El PDL JMG³⁸ plantea como problemática general la crisis del sistema de inteligencia que le resta efectividad para atender cualquier amenaza, así como las violaciones a los derechos fundamentales que le restan legitimidad e implica una pérdida del objetivo último de la función pública y el Estado: el individuo.

Este problema general se expresa en los siguientes problemas de política pública:

- El diseño institucional no es el adecuado para promover el respeto a los derechos fundamentales y para el eficaz cumplimiento de la función de inteligencia (favorece la compartimentación de información, la excesiva autonomía, el uso ineficiente de los recursos escasos, no permite la planeación).
- El sistema de controles no es integral y no logra compensar la exorbitancia de la función de inteligencia.
- El marco legal es insuficiente para garantizar tanto la legalidad como la eficacia de la función.
- El marco legal no protege al agente de inteligencia y su familia.
- El marco legal es insuficiente para la protección de la reserva.
- El énfasis actual se ha hecho en la recolección de información y no en el análisis que es la pieza clave del ciclo de inteligencia, la que reporta valor agregado.
- La organización actual es vulnerable a la inteligencia “enemiga”.
- Inflación normativa.

7.2 El nuevo articulado frente a los problemas específicos de política pública

Los proyectos muestran coincidencias en el diagnóstico, siendo su principal diferencia el problema general, mientras que los proyectos MDN, JC y MRL están más asociados a responder eficazmente a las amenazas actuales como el terrorismo, el PDL JMG considera que el problema no está asociado a las amenazas como a las condiciones en que el sistema se desenvuelve (llevando a la ineficacia y a la arbitrariedad). Estas dos visiones del problema general motivaron diferentes enfoques de articulado, ya mencionadas en el numeral 4.1.1.

Por lo anterior se concentraron los esfuerzos en los problemas particulares identificados.

Tabla 3
Relación entre el nuevo articulado y los problemas de política pública identificados en los Proyectos de ley 178 de 2007 Senado, 180 de 2007 Senado, 183 de 2007 Senado y 211 de 2007 Senado

Problema específico	Artículo(s) relacionado(s)
No existe un marco legal que defina los fines y límites de la función de inteligencia.	Artículo 1°. Objeto y alcance. Artículo 2°. Definición de la función de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 3°. Organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 4°. Límites y fines de la actividad de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 5°. Principios de la actividad de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 10. Autorización y documentos soportes. Artículo 11. Criterios de autorización. Artículo 28. Destinatarios de la información de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 39. Colaboración de las entidades públicas y privadas. Artículo 40. Cooperación internacional.

La debilidad de las normas y mecanismos para la protección de la reserva de información.	Artículo 16. Seguridad de la información. Artículo 17. Deber de reserva de la Comisión. Artículo 18. Centros de Protección de Datos de Inteligencia y Contrainteligencia. Artículo 19. Objetivos de los CPD. Artículo 20. Difusión de datos de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 21. Reserva. Artículo 22. Compromiso de reserva. Artículo 23. Excepción a los deberes de denuncia y declaración. Artículo 24. Valor probatorio de los informes de inteligencia. Artículo 25. Modificación de penas para los delitos de divulgación y empleo de documentos reservados y acceso abusivo a un sistema informático. Artículo 26. Modificación de penas para el delito militar de revelación de secretos. Artículo 27. Acceso a la información reservada por funcionarios públicos.
La falta de protección jurídica a los agentes de inteligencia y sus familias.	Artículo 29. Protección de la identidad. Artículo 30. Protección de los servidores públicos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia. Artículo 23. Excepción a los deberes de denuncia y declaración.
La falta de coordinación entre las agencias.	Artículo 6°. Coordinación y cooperación. Artículo 7°. Junta de Inteligencia Conjunta. Artículo 8°. Funciones de la Junta de Inteligencia Conjunta.
Mejoramiento del proceso de análisis.	No se desarrolló.
El diseño institucional (favorece la compartimentación de información, la excesiva autonomía, el uso ineficiente de los recursos escasos, no permite la planeación).	Artículo 7°. Junta de Inteligencia Conjunta. Artículo 8°. Funciones de la Junta de Inteligencia Conjunta. Artículo 9°. Plan Nacional de Inteligencia.
El sistema de controles no es integral y no logra compensar la exorbitancia de la función de inteligencia.	Artículo 11. Criterios de autorización. Artículo 12. Supervisión y control. Artículo 13. Control Parlamentario. Artículo 14. Conformación y elección de los miembros. Artículo 15. Funciones de la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia. Artículo 18. Centros de Protección de Datos de Inteligencia y Contrainteligencia. Artículo 19. Objetivos de los CPD.
La organización actual es débil en contrainteligencia.	Artículo 27. Acceso a la información reservada por funcionarios públicos. Artículo 31. Contratación estatal. Artículo 32. Régimen de contratación de los gastos reservados. Artículo 33. Ambito de aplicación. Artículo 34. Principios. Artículo 35. Cuantía y niveles de autorización. Artículo 36. Procedimiento especial de contratación. Artículo 37. Publicidad de los contratos. Artículo 38. Procedimientos de ejecución y legalización.
Necesidad de un marco jurídico para la contratación, especialmente con cargo a los gastos reservados.	Artículo 41. Vigencia. Artículo 42. Derogatorias y declaratorias de subrogación.
Inflación normativa.	

Fuente: Elaboración UTL H.S. Juan Manuel Galán P.

7.2.1 No existe un marco legal que defina los fines y límites de la función de inteligencia

Efectivamente el nuevo articulado establece los fines y límites de la función de inteligencia. Así mismo incluye otras disposiciones que reconocen que la función de inteligencia tiene un carácter exorbitante dado el principio de reserva de información y los medios extraordinarios que puede emplear para la obtención de información, por ejemplo la definición del concepto de función de inteligencia, la determinación de los organismos que llevan a cabo tal actividad, los principios que la orientan y los criterios y documentos necesarios para realizar operaciones.

En consecuencia las normas contribuyen a resolver la tensión entre protección de los derechos fundamentales y la efectividad de la función.

7.2.2 Debilidad de las normas y mecanismos para la protección de la reserva de información

El proyecto contiene una serie de reglas encaminadas a la protección de la reserva de la información, siendo la más destacada la creación de los Centros de Protección de Datos de Inteligencia y Contrainteligencia. Este centro tiene como función velar porque el ciclo de inteligencia haya sido ejecutado de conformidad con la Constitución y la ley y protegiendo la reserva de la misma.

Así mismo, se establece el compromiso de reserva que debe suscribir cualquier funcionario público que entre en contacto con la información de inteligencia en ejercicio de la función de inteligencia, en la realización de actividades de control o supervisión de la misma o como usuario.

Para efectos de la efectividad de las operaciones y la salvaguarda de la información se crea la excepción legal al deber de denuncia y de declarar y se determina un carácter simplemente orientador de los informes de inteligencia dentro de los procesos penales, sin valor probatorio, evitando así que al incorporarse al proceso puedan ser conocidos por terceros.

Finalmente, se autoriza al Gobierno para que establezca herramientas eficaces para evitar el acceso o uso indebido de la información.

Disposiciones en igual sentido se establecen para la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia.

7.2.3 La falta de protección jurídica a los agentes de inteligencia y sus familias

La norma propuesta desarrolla tres mecanismos para la protección del agente de inteligencia:

- La posibilidad de contar con una identidad funcional proveída por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los organismos de inteligencia con la participación

³⁶ Parte de esta discusión se refleja en el análisis realizado en el numeral 4, pues mientras se evaluaba la implementación se ponían de presente los diferentes enfoques sobre los problemas y diferentes problemas a ser atendidos.
³⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Proyecto de ley 178 de 2007 Senado Op. Cit. CLOPOTSKY G. J. Proyecto de ley 180 de 2007 Senado Op. Cit. RAMÍREZ de R., M. Proyecto de ley 183 de 2007 Senado Op. Cit.
³⁸ GALAN P. J. Op. Cit.

de esta entidad deberán definir el sistema de custodia más adecuado que garantice la integridad física de los agentes.

- La autorización a los organismos de inteligencia para que implementen mecanismos de protección de sus miembros y su núcleo familiar ante la inminencia de un riesgo contra su integridad personal.

- La exoneración del deber de declarar que le permite al agente no exponerse públicamente dentro de los procesos penales.

7.2.4 La falta de coordinación entre las agencias

Para garantizar una mejor coordinación y cooperación entre los organismos de inteligencia se crea legalmente la Junta de Inteligencia Conjunta y se le dan funciones en este sentido. Así mismo se faculta a la Junta para que según haya necesidad cree juntas regionales con el fin de coordinar la inteligencia en el ámbito territorial que se les determine.

7.2.5 Mejoramiento del proceso de análisis

Salvo el reconocimiento del análisis como un paso diferente al del procesamiento de información el proyecto no lo desarrolla, en buena parte por las conclusiones del numeral 4.1.4 dado que las normas propuestas inicialmente en este sentido se relacionaban especialmente con la capacitación de los agentes de inteligencia.

7.2.6 Debilidad del diseño institucional

El actual diseño institucional favorece la compartimentación de información, la excesiva autonomía, el uso ineficiente de los recursos escasos y no permite la planeación. Al respecto se avanza lentamente con la conformación de la Junta de Inteligencia Conjunta como órgano de coordinación, responsable de elaborar un Plan Nacional de Inteligencia, y de coordinar la distribución de tareas entre los diferentes organismos, siguiendo el principio de especialización.

Es destacable el hecho de que en el diseño se haya consagrado que la Junta de Inteligencia Conjunta será siempre presidida por un funcionario civil dando así lugar a un control civil del aparato militar como corresponde a las democracias modernas.

7.2.7 El sistema de controles no es integral

Con el fin de que el sistema de controles compense la exorbitancia de la función de inteligencia se han desarrollado nuevos instrumentos que configuren un sistema más integral. Tales instrumentos comprenden controles internos y externos, preventivos y correctivos.

Los controles internos preventivos se concretan en los Centros de Protección de Datos y en los informes anuales de las Oficinas de Control Interno del DAS y la UIAF y de las Inspecciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional sobre el ejercicio de la función de inteligencia; no sobra aclarar que la presentación del informe no exime al Director de cada organismo de velar por el cumplimiento de la ley y demás aspectos del control interno.

Se mantienen los mecanismos de verificación de la ejecución de gastos reservados de la Ley 1097 de 2006.

Para efectos del control interno correctivo se hace expresa la responsabilidad disciplinaria de los agentes de inteligencia, sin perjuicio de la responsabilidad civil, fiscal, penal o profesional que pueda afectarle y sin que pueda alegar la obediencia debida cuando se haya presentado una violación a los derechos humanos o una infracción al Derecho Internacional Humanitario – DIH.

El control externo le corresponde a los Organismos de Control: Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las autoridades judiciales, de conformidad con las normas vigentes.

La novedad en este campo es la creación de la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia creada con el fin de hacer control político sobre las actividades de inteligencia, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto a las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines de la función de inteligencia.

7.2.8 La organización actual es débil en contrainteligencia

Si bien el proyecto rige tanto las actividades de inteligencia como de contrainteligencia, los avances en esta materia se limitan a la protección de la información de inteligencia y a controlar el acceso y uso de tal información.

7.2.9 Necesidad de un marco jurídico para la contratación, especialmente de gastos reservados

El proyecto desarrolla un régimen de contratación con cargo a gastos reservados y establece la posibilidad de que cualquiera de los organismos de inteligencia pueda valerse de la contratación directa en aras de mantener la reserva, cuando las contrataciones se hagan con otros rubros presupuestales, en armonía con el literal d) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

7.2.10 Inflación normativa

Teniendo en cuenta la Política de Ordenamiento Jurídico³⁹ se revisó el ordenamiento legal existente, se decidió depurarlo y proceder a una serie de subrogaciones que permitan la aplicación coherente sistema jurídico. Los artículos pertinentes a la vigencia y a las declaraciones de subrogación responden adecuadamente a esta problemática.

7.3 Conclusión

De acuerdo con el análisis realizado encontramos que el nuevo articulado responde en general a los problemas de política pública planteados, por lo que resulta conveniente su aprobación.

8. Viabilidad fiscal del nuevo articulado

Las disposiciones que hacen parte del nuevo articulado incluyen algunas que requieren la destinación de recursos presupuestales:

- Creación y funcionamiento de los Centros de Protección de Datos – CPD.
- Suministro de documentos de identidad (identidad funcional) por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Mecanismos de protección a los servidores públicos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia y su núcleo familiar.

De conformidad con el documento Conpes 3460 de 2007⁴⁰ y el Plan Nacional de Desarrollo⁴¹ los recursos previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los ingresos tributarios extraordinarios previstos se destinarán, entre otros proyectos, al fortalecimiento de la inteligencia. De acuerdo con el documento Conpes mencionado este proyecto tiene previstos recursos por 200.236 millones de pesos (de 2006) para el cuatrienio.

Por lo anterior se considera que el proyecto cumple adecuadamente con lo dispuesto en 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”.

9. Concepto

Se ha podido explicar en esta ponencia que existen razones de constitucionalidad que viabilizan la aprobación de este proyecto. De igual forma se ha sostenido que no es contrario a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la política de seguridad y defensa, y que su implementación es posible; finalmente se han aceptado las razones de conveniencia presentadas en las exposiciones de motivos para su adopción y se ha determinado su viabilidad fiscal.

En el numeral 4 y como consecuencia del análisis de implementación se consideró pertinente presentar una enmienda (numeral 9.1) que unificara el contenido de los cuatro proyectos objeto de análisis.

Por lo anterior, se emite **concepto favorable**, a los proyectos de ley, acumulados:

- Proyecto de ley 178/07 Senado “Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”.
- Proyecto de ley 180/07 Senado “Por medio del cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades”.
- Proyecto de ley 183/07 Senado “Por medio del cual se expiden normas para la reserva y secreto profesional en inteligencia y contrainteligencia, se establecen mecanismos para la protección a los servidores públicos que realizan estas actividades y se dictan otras disposiciones”.
- Proyecto de ley 211/07 Senado “Por la cual se decretan las bases jurídicas y el cuadro normativo para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia”.

9.1 Enmienda – pliego de modificaciones

De conformidad con lo previsto en los artículos 160 numeral 3 y 161 de la Ley 5ª de 1992, se presenta la siguiente enmienda a la totalidad de los articulados de los Proyectos de ley 178/07 Senado, 180/07 Senado, 183/07 Senado y 211/07 Senado, acumulados:

por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Principios generales

Artículo 1°. *Objeto y alcance.* La presente ley tiene por objeto fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y

39 COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. “Política de Simplificación del Ordenamiento Jurídico: Reglas del juego coherentes, claras y sencillas” [en línea] (jul. 2003) [consultado el 10 abr. 08]. Disponible en: <http://www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/Politica%20de%20simplificacion%20correccion%20final.doc>

40 COLOMBIA. CONPES. Documento Conpes 3460: Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las Capacidades del Sector Defensa y Seguridad [en línea] (26. feb. 2007) [consultado el 19 abr. 08]. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3460.pdf>

41 COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. Cit.

contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal, estableciendo los límites y fines de sus actividades, los principios que las rigen, los mecanismos de control y supervisión, la regulación de sus bases de datos, la protección de sus miembros, el régimen de sus gastos, la coordinación y cooperación entre sus organismos y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas entre otras disposiciones.

Artículo 2°. *Definición de la función de inteligencia y contrainteligencia.* La función de inteligencia y contrainteligencia es aquella que se desarrolla por organismos especializados del Estado dedicados al planeamiento, recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información necesaria para prevenir y combatir amenazas, internas o externas, contra la convivencia democrática, la seguridad y la defensa nacional, y demás fines enunciados en esta ley.

Artículo 3°. *Organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.* Las actividades de inteligencia y contrainteligencia son llevadas a cabo por los organismos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional reglamentados por estas para tal fin; el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Estos cumplen su función a través de operaciones básicas y especializadas, utilizando medios humanos o técnicos. Estos organismos conforman la comunidad de inteligencia y son los únicos autorizados para desarrollar labores de inteligencia y contrainteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional.

Artículo 4°. *Límites y fines de la actividad de inteligencia y contrainteligencia.* Las actividades de inteligencia y contrainteligencia estarán limitadas en su ejercicio al cumplimiento estricto de la Constitución, la ley, el respeto de los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario, y en especial al apego al principio de la reserva legal, que garantiza la protección de los derechos a la honra, al buen nombre, la intimidad personal y familiar y al debido proceso.

Ninguna información de inteligencia y contrainteligencia podrá ser obtenida con fines diferentes de:

- Asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático y la seguridad y defensa de la Nación, y prevenir de amenazas contra las personas residentes en Colombia y los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar.

- Proteger a la población y las instituciones democráticas frente a amenazas tales como el terrorismo, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones y explosivos, y el lavado de activos, y otras amenazas de igual naturaleza.

En ningún caso la información de inteligencia y contrainteligencia será recolectada, procesada o diseminada por razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a una organización sindical, social o de derechos humanos, o para promover los intereses de cualquier partido político o afectar los derechos y garantías de los partidos políticos de oposición.

Artículo 5°. *Principios de la actividad de inteligencia y contrainteligencia.* En el desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia se observarán de manera estricta y en todo momento los siguientes principios:

5.1. Principio de necesidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben ser necesarias para alcanzar los fines constitucionales deseados; podrá recurrirse a ellas siempre que no existan otros medios que afecten en menor medida los derechos fundamentales.

5.2. Principio de idoneidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben hacer uso de medios que se adecuen al logro de los fines definidos en el artículo 4 de esta ley.

5.3. Principio de proporcionalidad: Las actividades de inteligencia y contrainteligencia deberán ser proporcionales a los fines buscados y sus beneficios deberán exceder las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

CAPITULO II

Coordinación y cooperación en las actividades de inteligencia y contrainteligencia

Artículo 6°. *Coordinación y cooperación.* Los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cooperarán con el fin de unificar sus políticas de inteligencia y contrainteligencia y de coordinar de manera eficaz y eficiente sus actividades.

Artículo 7°. *Junta de Inteligencia Conjunta – JIC.* La Junta de Inteligencia – JIC se reunirá al menos una vez al mes para analizar dentro de su competencia los asuntos relacionados con la seguridad y defensa del Estado, coordinar las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y asegurar la cooperación entre los distintos organismos que las llevan a cabo. Esta Junta está conformada de manera indelegable por:

- El Ministro de la Defensa Nacional, quien la presidirá.
- El Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales, quien la presidirá en ausencia del Ministro.
- Los Directores de Inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía.
- El Director General de Inteligencia del DAS; y

- El Director de la UIAF.

Parágrafo. En cualquier caso, la participación del DAS y de la UIAF en la JIC estará sujeta a su autonomía e independencia.

Artículo 8°. *Funciones de la Junta de Inteligencia Conjunta.* La Junta de Inteligencia Conjunta tiene las siguientes funciones:

- Producir estimativos de inteligencia que apoyen la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional.
- Producir documentos consolidados de inteligencia estratégica.
- Elaborar el Plan Nacional de Inteligencia.
- Asegurar que existan procedimientos adecuados de protección de la información.

- Desarrollar los protocolos que definan los procedimientos y requerimientos para el intercambio de información entre organismos y de uso de los productos por parte de los usuarios.

- Coordinar la distribución de tareas entre los organismos promoviendo la especialización y evitando la duplicidad de esfuerzos.

- Coordinar los planes de adquisición y compras.

- Establecer, dirigir y orientar un centro de fusión y análisis interagencial de la información el cual dependerá de la Junta y estará conformado por un analista de cada organismo. El gobierno reglamentará la materia.

Parágrafo. La JIC creará Juntas de Inteligencia Regionales cuya función es la coordinación de las actividades de inteligencia y contrainteligencia a nivel regional.

Artículo 9°. *Plan Nacional de Inteligencia.* El Plan Nacional de Inteligencia es el documento de carácter reservado que define los objetivos y las prioridades de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia. Este Plan será proyectado para un periodo de un año y entrará en vigencia dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley.

CAPITULO III

Control y supervisión

Artículo 10. *Autorización y documentos soportes.* Las misiones y operaciones de inteligencia y contrainteligencia deberán estar plenamente soportadas y autorizadas por orden de operaciones o misión de trabajo emitida por el superior jerárquico, según la naturaleza de la operación. Toda actividad de inteligencia y contrainteligencia a través de la cual se desarrolle una misión u operación estará enmarcada dentro de estas y deberá ser reportada.

Cada organismo reglamentará quién es el superior jerárquico, según la naturaleza de la operación, para autorizar las actividades de inteligencia y contrainteligencia en cada caso, teniendo en cuenta la Constitución y la ley y los procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Penal.

La orden de operaciones o misión de trabajo deberá incluir un planeamiento detallado de la actividad de inteligencia o contrainteligencia definiendo claramente un cronograma de actividades. Cada organismo que lleve a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia reglamentará la materia.

Artículo 11. *Criterios de autorización.* El superior jerárquico en cada caso será responsable de autorizar únicamente aquellas actividades de inteligencia y contrainteligencia que cumplan con los límites y fines enunciados en el artículo 4° de esta ley, observen los principios del artículo 5° de la misma y estén enmarcadas dentro de un programa de planeamiento.

Parágrafo. Los funcionarios de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia que infrinjan sus deberes u obligaciones incurrirán en responsabilidad disciplinaria conforme lo determinen las normas legales y reglamentarias de las respectivas instituciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil, fiscal, penal o profesional que puedan tener. La obediencia debida no podrá ser alegada como eximente de responsabilidad por quien ejecuta la operación de inteligencia cuando esta suponga una violación a los derechos humanos o una infracción al DIH.

Artículo 12. *Supervisión y control.* Los Inspectores de la Fuerza Pública a la que estén adscritos los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia deberán rendir un informe anual de carácter clasificado tramitado por el conducto regular ante el Ministro de Defensa. 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. Para ello, los Inspectores de la Fuerza Pública contarán con toda la colaboración de los diferentes organismos, quienes en ningún caso podrán revelar sus fuentes.

En el caso del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), el informe mencionado en el inciso anterior deberá ser rendido anualmente por las Oficinas de Control Interno o por la dependencia que cada entidad señale para tal fin, ante el Director.

Parágrafo. 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.

Artículo 13. *Control parlamentario.* Créase la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia con la finalidad de ejercer control político sobre las actividades de inteligencia, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en la presente ley.

Artículo 14. *Conformación y elección de los miembros.* La Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia estará conformada por 6 congresistas permanentes miembros de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes o con conocimientos o experiencia en la materia. Las Comisiones Segundas en sesión conjunta, mediante el sistema de cuociente electoral, elegirán 3 miembros por cada corporación, asegurando la representación en la Comisión Especial de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno.

Artículo 15. *Funciones de la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia.* Son funciones de la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia:

1. Producir un informe anual reservado dirigido a la Comisión Segunda Conjunta, con copia al Presidente de la República, que dé cuenta del cumplimiento de los controles y garantías 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. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

2. Realizar reuniones periódicas con la JIC para velar por el cumplimiento de los principios, fines y límites contenidos en la presente ley.

3. Presentar recomendaciones para la formulación del Plan Nacional de Inteligencia.

4. Emitir opiniones y conceptos sobre cualquier proyecto de ley relacionado con la materia.

Parágrafo. El informe anual de la Comisión será producto de los informes anuales rendidos por los inspectores de la Fuerza Pública y las oficinas de control interno del DAS y la UIAF, la discusión que tengan sobre los mismos con los organismos de inteligencia y contrainteligencia, y los informes rendidos por los organismos de control en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 16. *Seguridad de la información.* Los miembros de la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia serán sometidos a estudios periódicos de seguridad y confiabilidad. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos necesarios para que el acceso a la información se haga en condiciones que garanticen la seguridad de la misma.

Parágrafo 1°. En caso de que alguno de los congresistas elegidos no apruebe el estudio de confiabilidad, el Gobierno notificará a las Comisiones Segundas Conjuntas para que se realice una nueva elección para reemplazarlo teniendo en cuenta los parámetros de representación antes señalados.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá suspender pro tunc el acceso a la información por parte de la Comisión para evitar un perjuicio grave a la actividad de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, que afecte la seguridad interior, la defensa nacional o el buen éxito de las investigaciones judiciales. Esta decisión será sujeta a control automático por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Artículo 17. *Deber de Reserva de la Comisión.* Los miembros de la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia están obligados a guardar reserva sobre las informaciones y documentos a los que tengan acceso durante y después de su membresía.

Parágrafo 1°. Ningún documento público emanado de la Comisión podrá revelar datos que puedan perjudicar la actividad ni los funcionarios de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, ni atentar contra la seguridad y 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 tuvieren acceso en ocasión o ejercicio de sus funciones serán considerados incurso en falta disciplinaria gravísima sin perjuicio de las responsabilidades penales que haya lugar, quedarán inhabilitados para ser miembros de la Comisión Especial Parlamentaria de Inteligencia y se tendrá como causal de pérdida de su investidura.

CAPITULO IV

Bases de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia

Artículo 18. *Centros de protección de datos de inteligencia y contrainteligencia.* Cada uno de los organismos que desarrolla actividades de inteligencia y contrainteligencia tendrá un Centro de Protección de datos y archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (CPD). Cada Centro tendrá un responsable que garantizará que los procesos de recolección, almacenamiento, producción y difusión de la información de inteligencia y contrainteligencia estén enmarcados en la Constitución y la Ley. Para ello se llevarán a cabo los talleres de capacitación necesarios dentro de cada centro.

Artículo 19. *Objetivos de los CPD.* Cada CPD tendrá los siguientes objetivos:

19.1. Controlar el ingreso y la salida de información a las bases de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia, garantizando de manera prioritaria su reserva constitucional y legal.

19.2. Asegurar que aquellos datos de inteligencia y contrainteligencia que una vez almacenados no sirvan para los fines establecidos en el artículo 5° de la presente ley, sean actualizados y depurados.

19.3. Garantizar que la información no será almacenada en las bases de datos de inteligencia y contrainteligencia por razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a una organización sindical, social o de derechos humanos, o para promover los intereses de cualquier partido político.

Parágrafo. Los criterios de actualización y depuración de la información serán reglamentados por cada Centro en un protocolo que tenga en cuenta los siguientes lineamientos:

- La obligación de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos al buen nombre, la honra y el debido proceso.

- El deber de garantizar la preservación de la memoria histórica de la Nación; y

- La ley de archivos.

Artículo 20. *Difusión de datos de inteligencia y contrainteligencia.* Los datos de inteligencia y contrainteligencia que reposan en los CPD, al estar amparados por la reserva legal, no podrán hacerse públicos ni serán difundidos a particulares. Sin embargo, no se podrá oponer la reserva legal a los requerimientos de autoridades penales, disciplinarias o fiscales.

CAPITULO V

Reserva de información en inteligencia y contrainteligencia

Artículo 21. *Reserva.* Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia sus documentos, información y elementos técnicos, estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de 40 años y tendrán carácter de información reservada según el grado de clasificación que les corresponda en cada caso.

Parágrafo. El servidor público que decida ampararse en la reserva para no suministrar una información debe hacerlo motivando por escrito la razonabilidad y proporcionalidad de su decisión y fundándola en esta disposición legal. En cualquier caso, frente a tales decisiones procederán los recursos y acciones legales y constitucionales del caso.

Artículo 22. *Compromiso de reserva.* Los servidores públicos de los organismos que desarrollen actividades de inteligencia y contrainteligencia, los funcionarios que adelanten actividades de control, supervisión y revisión de documentos o bases de datos de inteligencia y contrainteligencia, y los usuarios de los productos de inteligencia, se encuentran obligados a suscribir acta de compromiso de reserva en relación con la información de que tengan conocimiento. Quienes indebidamente y bajo cualquier circunstancia divulguen información o documentos clasificados, incurrirán en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Para garantizar la reserva los organismos de inteligencia y contrainteligencia podrán aplicar todas las pruebas técnicas, con la periodicidad que consideren conveniente, para la verificación de las calidades y el cumplimiento de los más altos estándares en materia de seguridad por parte de los servidores públicos.

Parágrafo. El deber de reserva de los servidores públicos de los organismos que desarrollen actividades de inteligencia y contrainteligencia, y de los funcionarios y usuarios antes mencionados, permanecerá aun después del cese de sus funciones o retiro de la institución hasta el término máximo que establezca la ley. Los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia deberán tomar todas las medidas necesarias para impedir que sus miembros copien, porten, reproduzcan, almacenen, manipulen o divulguen cualquier tipo de información de inteligencia o contrainteligencia con fines distintos al cumplimiento de su misión, y diseñarán mecanismos que les permitan sancionar de manera efectiva estas conductas.

Artículo 23. *Excepción a los deberes de denuncia y declaración.* Los servidores públicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia están obligados a guardar la reserva en todo aquello que por razón del ejercicio de sus actividades hayan visto, oído o comprendido. En este sentido, los servidores públicos a los que se refiere este artículo están exonerados del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar.

En caso de que el organismo considere necesario declarar en un proceso, podrá hacerlo a través de su Director o su delegado, en calidad de prueba de referencia.

Artículo 24. *Valor probatorio de los informes de inteligencia.* En ningún caso los informes de inteligencia tendrán valor probatorio dentro de procesos judiciales o administrativos, pero su contenido podrá constituir criterio orientador para el desarrollo de los actos urgentes que desarrolla la policía judicial en materia penal. En todo caso se garantizará la reserva para proteger la identidad de los funcionarios de inteligencia y contrainteligencia.

Artículo 25. *Modificación de penas para los delitos de divulgación y empleo de documentos reservados y acceso abusivo a un sistema informático.* Con el objeto de garantizar la reserva legal de los documentos de inteligencia y contrainteligencia y evitar su divulgación por parte de los miembros de organismos que llevan a cabo este tipo de actividades, los artículos 194, 195, 418, 419 y 420 del Código Penal, quedarán así:

“Artículo 194. *Divulgación y empleo de documentos reservados.* El que en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro divulgue o emplee el contenido de un documento que deba permanecer en reserva, incurrirá en pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Artículo 195. *Acceso abusivo a un sistema informático.* El que abusivamente se introduzca en un sistema informático protegido con medida de seguridad o se mantenga contra la voluntad de quien tiene derecho a excluirlo, incurrirá en pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años.

Artículo 418. *Revelación de secreto.* El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años y multa de veinte (20) a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.

Si de la conducta resultare perjuicio, la pena será de cinco (5) a ocho (8) años de prisión, multa de sesenta (60) a doscientos cuarenta (240) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por diez (10) años.

Artículo 419. *Utilización de asunto sometido a secreto o reserva.* El servidor público que utilice en provecho propio o ajeno, descubrimiento científico, u otra información o dato llegados a su conocimiento por razón de sus funciones y que deban permanecer en secreto o reserva, incurrirá en pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años y pérdida del empleo o cargo público, siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor.

Artículo 420. *Utilización indebida de información oficial privilegiada.* El servidor público que como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, que haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea este persona natural o jurídica, incurrirá en pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años y pérdida del empleo o cargo público”.

Parágrafo. Adiciónese un artículo 418B (revelación de secreto culposa) a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 418 B. *Revelación de secreto culposa.* El servidor público que por culpa dé indebidamente a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público”.

Artículo 26. *Modificación de penas para el delito militar de revelación de secretos.* Con el objeto de garantizar la reserva legal de los documentos de inteligencia y contrainteligencia y evitar su divulgación por parte de los miembros de la Fuerza Pública que llevan a cabo este tipo de actividades en desarrollo del servicio, los artículos 149 y 150 del Código Penal Militar, quedarán así:

“Artículo 149. *Revelación de secretos.* El miembro de la Fuerza Pública que revele documento, acto o asunto concerniente al servicio, con clasificación de seguridad secreta, o ultrasecreta, incurrirá en prisión de cinco (5) a doce (12) años.

Si la revelación fuere de documento, acto o asunto clasificado como reservado, el responsable incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años.

Artículo 150. *Revelación culposa.* Si los hechos a que se refiere el artículo anterior se cometieren por culpa, la pena será de uno (1) a tres (3) años de arresto”.

Artículo 27. *Acceso a la información reservada por funcionarios públicos.* Todas las entidades públicas que sean usuarias de información de inteligencia y contrainteligencia deberán garantizar su reserva, seguridad y protección en los términos establecidos en la presente ley.

Artículo 28. *Destinatarios de la información de inteligencia y contrainteligencia.* El Presidente de la República y sus Ministros son los principales destinatarios de la información de inteligencia y los únicos facultados para hacer requerimientos de inteligencia a los organismos de inteligencia y contrainteligencia sin perjuicio de las facultades otorgadas por la ley a otros servidores públicos o entidades públicas para el acceso a información de inteligencia.

CAPITULO VI

Protección de los servidores públicos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia

Artículo 29. *Protección de la identidad.* Con el fin de proteger la vida e integridad de los servidores públicos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, y para facilitar la realización de las actividades propias de su cargo, el gobierno a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, les suministrará documentos con nueva identidad que deberán ser utilizados exclusivamente en el ejercicio de sus funciones y actividades.

Los directores de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como el Director del DAS, serán los únicos autorizados para solicitar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la expedición del nuevo documento de identificación para la protección de sus funcionarios.

En caso de necesitarse la expedición de otros documentos públicos o privados para el cumplimiento de la misión, los funcionarios de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia podrán utilizar para el trámite el nuevo documento de identidad expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin que el uso de los nuevos documentos constituya infracción a la ley.

Los organismos de inteligencia y contrainteligencia, con la participación de la Registraduría, reglamentarán la implementación del sistema de custodia de la información relacionada con la identidad funcional, con el fin de garantizar la seguridad de la información y la protección de la vida e integridad física de los agentes. El Registrador Nacional del Estado Civil estará obligado a garantizar la reserva de la información de acuerdo con lo establecido en la presente ley, la cual bajo ninguna circunstancia podrá ser divulgada.

Parágrafo 1°. En la implementación de los mecanismos de protección contemplados en este artículo, las entidades estatales deberán suscribir los convenios interinstitucionales a que haya lugar con el fin de establecer protocolos para asegurar la reserva, seguridad y protección de la información.

Parágrafo 2°. El servidor público que bajo cualquier circunstancia dé a conocer información sobre la identidad de quienes desarrollen actividades de inteligencia o contrainteligencia incurrirá en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Artículo 30. *Protección de los servidores públicos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia y su núcleo familiar.* Los servidores públicos pertenecientes a los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia que con ocasión del cumplimiento de sus funciones y actividades se vean compelidos a riesgo o amenaza actual e inminente contra su integridad personal o la de su núcleo familiar, tendrán la debida protección del Estado. Para este propósito cada institución establecerá los mecanismos de protección pertinentes.

CAPITULO VII

Gastos reservados

Artículo 31. *Contratación estatal.* Se entiende que las contrataciones de bienes y servicios que hagan las entidades y organismos del Sistema Nacional de Inteligencia, relacionadas directamente con el cumplimiento de la función de inteligencia constituyendo adquisiciones relacionadas con la defensa y seguridad nacional por lo que están cobijadas por la excepción del literal i) del numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 “la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, siempre y cuando no se hagan con cargo al presupuesto de gastos reservados, caso en el cual se aplicará lo dispuesto en la Ley 1097 de 2006 “por la cual se regulan los gastos reservados”, o las normas que la modifiquen o complementen.

Artículo 32. *Régimen de contratación de los gastos reservados.* Según fue establecido en la Ley 1097 de 2006, las erogaciones que se ejecuten con cargo a gastos reservados que de conformidad con el concepto del ordenador del gasto no puedan ser ejecutadas por los canales ordinarios, no se sujetarán a las normas y procedimientos previstos en el Estatuto de Contratación Estatal. Dichas erogaciones se someterán al procedimiento especial creado a través de esta ley.

Artículo 33. *Ámbito de aplicación.* Este procedimiento especial de contratación será observado por las entidades estatales en sus erogaciones con cargo a gastos reservados, cuando el ordenador del gasto determine que no pueden ser ejecutadas por los canales ordinarios de la respectiva entidad.

Artículo 34. *Principios.* Son principios orientadores del procedimiento especial a que se refiere esta ley, además de los previstos en la Constitución Política de Colombia, los siguientes:

34.1. Selección objetiva: Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva que pueda inducir en error a los proponentes.

34.2. Transparencia: En virtud de este principio en los procesos contractuales se concederá a los interesados y a las autoridades públicas que así lo requieran, la oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual establecerá etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones.

34.3. Reserva: Los servidores públicos, contratistas y en general quienes intervengan a cualquier título en el trámite, desarrollo y concreción de los contratos con cargo a gastos reservados, están obligados a mantener con clasificación reservada toda la información a la que tengan acceso por razón de su participación en el respectivo proceso, so pena de las sanciones civiles, penales y disciplinarias a que haya lugar.

34.4. Especialidad: Por lo particular de las adquisiciones y la destinación específica de las actividades a que se refiere el artículo 1° de la Ley 1097 de 2006, el trámite para su contratación no puede corresponder al general de la contratación estatal.

34.5. Eficacia: En virtud de este principio los procedimientos establecidos deben lograr su finalidad, adaptándose a las circunstancias de tiempo, modo y lugar del proceso contractual y removiendo los obstáculos puramente formales que impidan su cumplimiento.

34.6. Imprescindibilidad: Las adquisiciones que se efectúen con cargo a gastos reservados, deben obedecer a requerimientos de carácter indispensable en términos tales que su no provisión, ponga en riesgo el desarrollo y efectividad de las actividades enunciadas en el artículo 1° de la Ley 1097 de 2006.

34.7. Responsabilidad: Quienes intervienen en este procedimiento especial de contratación están obligados a cumplir los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad y del contratista.

Artículo 35. *Cuantía y niveles de autorización.* La ejecución de los recursos de gastos reservados será autorizada en los siguientes niveles:

a) **Nivel 1.** Para la contratación que supere 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el jefe de la sección presupuestal correspondiente u organismo, a cuyo cargo se encuentren actividades de las relacionadas en el artículo 1° de la Ley 1097 de 2006, debe autorizar previamente el inicio de este procedimiento especial;

b) **Nivel 2.** Para la contratación que se encuentre entre 0 y 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, la autorización previa para iniciar este procedimiento especial la debe impartir el funcionario en quien se haya delegado la ordenación del gasto con cargo a gastos reservados, en los términos de la respectiva delegación.

Parágrafo. La autorización previa para aplicar el procedimiento especial de contratación debe siempre constar por escrito.

Artículo 36. *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 8° 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. En todo caso se tendrá como referencia lo establecido para los contratos sin formalidades plenas de que trata la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

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 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.

Artículo 37. *Publicidad de los contratos.* Por la naturaleza de la contratación por el rubro de gastos reservados, los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2° de la Ley 1097 de 2006, no requieren publicación en el Diario Unico de Contratación Pública, ni en el portal de contratación de la Entidad. Los contratos así celebrados, gozarán de reserva legal.

Artículo 38. *Procedimientos de ejecución y legalización.* Los procedimientos para la ejecución y legalización de las erogaciones por operaciones de inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, pago de informaciones y recompensas se regirán por la reglamentación ordenada en el artículo 6° de la Ley 1097 de 2006.

CAPITULO VIII

Deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas

Artículo 39. *Colaboración de las entidades públicas y privadas.* Las entidades públicas y privadas podrán cooperar con los organismos de inteligencia y contrainteligencia para el cumplimiento de los fines enunciados en esta Ley. En caso de que la información solicitada esté amparada por la reserva legal, los organismos de inteligencia 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 cumplimiento de los términos establecidos en la presente ley los operadores de telecomunicaciones estarán obligados a suministrar a los organismos de inteligencia y contrainteligencia, previa solicitud y en desarrollo de una operación autorizada, las listas de suscriptores, el historial de comunicaciones de los mismos, los datos técnicos de identificación de los suscriptores y la localización técnica de los equipos.

En todo caso, la interceptación de comunicaciones estará sujeta a los procedimientos legales establecidos en el Código de Procedimiento Penal.

Artículo 40. *Cooperación internacional.* Los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia podrán celebrar convenios de cooperación con entidades de similar naturaleza de otros Estados y organismos internacionales pertinentes.

CAPITULO IX

Disposiciones de vigencia

Artículo 41. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Artículo 42. *Derogatorias y declaratorias de subrogación.* La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 2233 de 1995

“Por medio del cual se crean el Sistema Nacional de Inteligencia, el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, los Consejos Técnicos Seccionales de Inteligencia...” y el Decreto 324 de 2000 “por el cual se crea el Centro de coordinación de la lucha contra los grupos de autodefensas ilegales y demás grupos al margen de la ley”.

Se deroga el numeral 12 del artículo 89 de la Ley 1098 de 2006 “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

10. Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, proponemos a los honorables Senadores **dar primer debate** a los proyectos de ley mencionados, en los términos de la presente ponencia.

Cordialmente,

Senador (PU) – Coordinador de ponentes,

Jairo Clopatofsky Ghisays.

Senador (PL),

Juan Manuel Galán Pachón.

Senadora (PU),

Marta Lucía Ramírez de Rincón.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 033 DE 2006 CAMARA, 112 DE 2007 SENADO

por la cual se declara la disciplina del Capibol como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 16 de abril de 2008

Honorable Senador:

MILTON ARLEX RODRIGUEZ SARMIENTO

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Apreciado doctor:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, se procede a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 033 de 2006 Cámara, 112 de 2007 Senado.

El proyecto de ley, por el cual **se declara la disciplina del capibol como deporte nacional y se dictan otras disposiciones**, busca la aprobación del Congreso de la República de Colombia para reconocer al “CAPIBOL” como un deporte con carácter nacional y divulgar y favorecer su práctica en el ámbito deportivo.

A fines de una estructuración clara y lógica de esta ponencia, comenzaremos por enunciar los antecedentes y origen de la figura, para posteriormente pasar a hacer un estudio de la situación actual en Colombia y las razones que me llevan a considerar pertinente darle **ponencia favorable**, conforme a lo que se explicará a continuación.

1. Introducción

El proyecto en mención fue debatido y aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes del día 21 de agosto de 2007, según consta en el Acta 065. Corresponde ahora su trámite en el Senado.

2. Objetivo del proyecto

Esta iniciativa parlamentaria pretende elevar a deporte nacional el juego del Capibol, teniendo en cuenta que es un deporte autóctono, ampliamente conocido por la juventud y la niñez del departamento del Vichada, el cual apareció como resultado de la inquietud propia de las nuevas generaciones por renovar los deportes tradicionales como el fútbol, el tenis y el voleibol.

3. Fundamentos legales

El presente proyecto, cumple con lo dispuesto en los artículos 154 y 158 de la Constitución Nacional, en cuanto a que es de iniciativa parlamentaria y cumple con el requisito de unidad de materia.

El espíritu del proyecto concuerda con el mandato del **artículo 52 de la Constitución Política de Colombia** por cuanto se refiere a la **necesidad de fomentar y apoyar las actividades deportivas que ayudan en la formación integral del individuo**, así:

“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tiene como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y se constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

Esta iniciativa recoge el sentimiento y la expresión autóctona de la comunidad del Vichada y los departamentos aledaños, con este proyecto se busca la masificación de esta disciplina deportiva convirtiéndola en un deporte del nivel nacional, que contribuya con el desarrollo integral de los colombianos y su formación como personas. El

CAPIBOL es un deporte con una amplia trayectoria en la comunidad vichadense y su objetivo es elevarlo al reconocimiento de deporte nacional.

4. Análisis del proyecto

El proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos en los cuales se hace clara referencia a la voluntad de un pueblo, plasmada a través de la autoridad del Representante a la Cámara por el Vichada, Jorge Julián Silva Meche, respaldado por el mandato de la Constitución Política de Colombia en su artículo 52; en el mismo articulado faculta al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte como máximo ente para que fije los propósitos, difusión y orientación para el desarrollo del Capibol como deporte nacional.

En palabras del doctor Julio Angel Herrador, “*Los deportes tradicionales, también conocidos como deportes autóctonos, surgen como fruto de las costumbres populares, como adaptación de ciertas labores de campo o como propia evolución de algunos juegos que con el tiempo han alcanzado el rango de deporte al comenzar a delimitar el terreno, los materiales, los participantes y sus técnicas específicas y, en definitiva, una reglamentación específica ... donde la fuerza, la resistencia, la habilidad, o la técnica pasan a ser los protagonistas*”.

Como se verá, según lo citado, el Capibol constituye un deporte autóctono y tradicional del Vichada, reconocido como deporte departamental por la Asamblea de dicho departamento y ahora busca la categoría de “deporte nacional” por parte del Congreso de la República, habiendo aprobado para tal fin los dos primeros debates en la honorable Cámara de Representantes.

5. Estructura del juego

El capibol es jugado por dos equipos de tres jugadores en una cancha de 18 metros por 9 metros, la cancha está dividida en dos campos por una línea central sobre la cual se encuentra una red, sostenida a una altura de 1,05 metros. Para dar comienzo a la competencia, el balón se pone en juego con un saque ejecutado por un jugador zagueiro colocado en la zona de saque que lo golpea con el pie y lo dirige al campo contrario sobre la red dentro de los límites laterales.

Cada equipo tendrá derecho a dos toques y a dos rebotes en su campo antes de dirigirlo al campo contrario. Un jugador no podrá tocar dos veces el balón consecutivamente y se continuará el desarrollo del juego hasta que se cometa una falta o el juez del encuentro lo decida por alguna razón del reglamento.

Se marca un punto cuando un equipo gana una jugada inicial de saque o se gane una jugada, obteniendo derecho a un nuevo saque y moviendo sus jugadores una posición, efectuando una rotación en el sentido de las manecillas del reloj.

El equipo que logre marcar 11 puntos gana el tiempo, quien gane dos de tres obtiene el triunfo.

6. Historia

En octubre de 1998, durante la primera exposición de ciencia, la técnica y la cultura de la escuela normal Federico Lleras Acosta, se exhibió por primera vez el Capibol con algunos alumnos de los últimos grados. Su creador es el licenciado Alberto Mejía López, el cual presta sus servicios como docente en dicha institución.

Cabe resaltar que el **Capibol** tiene reconocimiento como deporte departamental por parte de la Junta Administradora Seccional de Deportes, mediante Decreto número 022 del 3 de mayo de 1999.

A la fecha, el Capibol se ha expandido por todos los departamentos de la Orinoquia colombiana, despertando en la juventud una nueva motivación hacia una práctica deportiva autóctona en la cual encuentran un escape a la extrema situación de violencia y conflicto armado en la que viven.

No obstante esto, ante la falta de interés de la juventud en los deportes que se les ofrece en la actualidad, lo cual se refleja en la creación de pandillas juveniles y/o consumo de alcohol, drogas o adicción a videojuegos, es importante reforzar la oferta deportiva; para ello, nada mejor que ofrecer un “producto” como el Capibol, fruto del ingenio y creatividad de nuestra gente.

7. Conclusiones

El deporte es una actividad de interés para los jóvenes, en la que ponen a prueba sus posibilidades de movimiento y se relacionan con sus compañeros fortaleciendo el espíritu de sana competitividad y trabajo en equipo. Sin embargo en la actualidad, el deporte ha incorporado a su esencia aspectos muy ajenos a él, como las rivalidades y el fanatismo, entre otros.

Estos aspectos son favorecidos por los medios de comunicación ya que tienen el poder de convertir una práctica deportiva en “espectáculos” de agresión que terminan siendo influencias nocivas para los jóvenes.

La actividad deportiva ha sido desde sus orígenes, una manifestación de las posibilidades de movimiento, psicológicas, morales y evolutivas del ser humano. En la sociedad actual, donde parece que ya todas las prácticas deportivas están desarrolladas, nos es grato y logra sorprendernos el encontrar un nuevo deporte como lo es el Capibol; ejemplo paradigmático de la creatividad, ingenio y adaptación cultural del pueblo colombiano. Un deporte que nos aleja de los escenarios violentos descritos anteriormente para recordarnos la sana diversión y el espíritu de colaboración y competencia en los que se fundamenta originalmente el deporte y que a su vez constituyen valores que debemos recuperar en nuestra sociedad.

Es el Capibol un motivo de orgullo del departamento del Vichada y por tal razón una iniciativa noble y loable que debe ser apoyada con el fin de reconocer una realidad social: es el Capibol una disciplina en expansión por la geografía nacional y es nuestro deber apoyar este deporte autóctono y elevarlo a deporte nacional.

Si bien es cierto que el Capibol, es una mezcla de varios Deportes, entre ellos el fútbol voleibol y el tenis de Campo, esto permite que el deportista desarrolle su creatividad, agilidad y la estrategia.

Esto, sumado a su rápida expansión geográfica como práctica deportiva y su gran acogida por los jóvenes de estas zonas acechadas por el fenómeno del conflicto armado, nos llevan a considerar que es una iniciativa digna de todo nuestro apoyo.

8. Proposición

En atención a las anteriores consideraciones proponemos dar primer debate al Proyecto de ley número 033 de 2006 Cámara, 112 de 2007 Senado, por la cual “*se declara la disciplina del capibol como deporte nacional y se dictan otras disposiciones*”, con el mismo texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

De los honorables Senadores,

Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,
Senadora de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de abril año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en siete (7) folios, al **Proyecto de ley número 112 de 2007 Senado, 033 de 2006 Cámara, por la cual “se declara la disciplina del capibol como deporte nacional y se dictan otras disposiciones”**. Proyecto de ley de autoría del honorable Representante *Jorge Julián Silva Meche*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 033 DE 2006 CAMARA, 112 DE 2007 SENADO

Artículo 1º. Declárese la disciplina deportiva del Capibol como deporte nacional en todo el territorio. Su divulgación y fomento estarán a cargo del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.

Artículo 2º. Los practicantes del Capibol, tendrán el derecho a formar clubes y ligas como las demás disciplinas deportivas; además de lo anterior, propenderán por hacer de esta disciplina parte de la imagen de Colombia en el exterior no solo como deporte, sino como símbolo cultural y patrimonio de la Nación.

Artículo 3º. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte como máximo organismo planificador y rector, fijará los propósitos, estrategias y orientaciones para el desarrollo del capibol; promoverá y regulará la participación del sector privado, asociado o no, en esta disciplina deportiva; dará asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con este deporte.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Senadores,

Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,
Senadora de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de abril año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en siete (7) folios, al **Proyecto de ley número 112 de 2007 Senado, 033 de 2006 Cámara, por la cual se declara la disciplina del capibol como deporte nacional y se dictan otras disposiciones**. Proyecto de ley de autoría del honorable Representante *Jorge Julián Silva Meche*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 163 - Lunes 21 de abril de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Ponencia para primer debate a los Proyectos de ley acumulados números 178 de 2007 senado, 180 de 2007 Senado, 183 de 2007 Senado y 211 de 2007 Senado, sobre las actividades de inteligencia y contrainteligencia estatal.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 033 de 2006 Cámara, 112 de 2007 Senado, por la cual se declara la disciplina del capibol como deporte Nacional y se dictan otras disposiciones.	19

1 Doctor Julio Angel Herrador Sánchez. Tesis ‘Nada más lejos de la realidad’. Facultad del Deporte, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. (España).