



Revista Perspectivas en Inteligencia

(Revista Científica en Ciencias Sociales e Interdisciplinaria)

Volumen 18, Número 27, enero - junio de 2026

ISSN: 2145-194X (impreso), 2745-1690 (en línea)

Página Web: <https://revistaseditorialejc.org/index.php/pei>

Bogotá D.C., Colombia

Las reformas de la Ley de inteligencia y contrainteligencia en Colombia: vacíos e importancia

Autor

Lina María Barrera-Quiroga

<https://orcid.org/0009-0002-8901-0928>

✉ lina.mbq01@gmail.com

Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “BG. Ricardo Charry Solano”,
Colombia

Citación APA: Barrera-Quiroga, L. M. (2026). Las reformas de la Ley de inteligencia y contrainteligencia en Colombia: vacíos e importancia. *Perspectivas en Inteligencia*, 18(27), 51-71. <http://doi.org/10.47961/2145194X.858>

Publicado en línea: 2026



Los artículos publicados por la Revista Científica Perspectivas en Inteligencia son de acceso abierto bajo una licencia **Creative Commons: Atribución - No Comercial – Sin Derivados**.

Para enviar un artículo:

<https://revistaseditorialejc.org/index.php/pei/about/submissions>



*Esta página queda
intencionalmente
en blanco*

Las reformas de la Ley de inteligencia y contrainteligencia en Colombia: vacíos e importancia

Reforms to Colombia's intelligence and counterintelligence Law:
gaps and significance

Lina María Barrera-Quiroga¹

(1) Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "BG. Ricardo Charry Solano", Bogotá, D. C., Colombia.
✉ lina.m bq01@gmail.com

Resumen

La inteligencia y la contrainteligencia constituyen funciones estratégicas del Estado orientadas a la protección de la seguridad nacional, la defensa del orden constitucional y la prevención de amenazas. En Colombia, la Ley Estatutaria 1621 de 2013 estableció el marco jurídico que regula estas actividades bajo principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y control democrático. Sin embargo, recientes iniciativas de reforma han planteado modificaciones dirigidas a fortalecer la protección de los derechos fundamentales y los mecanismos de supervisión, sin un análisis integral de sus efectos sobre la gobernanza y la eficacia del sistema de inteligencia.

Este artículo realiza un análisis crítico de las reformas propuestas a la Ley Estatutaria 1621 de 2013, con el propósito de identificar los vacíos normativos que estas generan o profundizan y sus implicaciones para el control democrático y la operatividad de la inteligencia estatal. La investigación adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis documental de marcos normativos, fuentes académicas y disposiciones legales vigentes. Los hallazgos evidencian que algunas reformas introducen ambigüedades normativas, debilitan el principio de reserva y afectan la seguridad jurídica de los agentes. Se concluye que, aunque las iniciativas buscan fortalecer las garantías democráticas, su diseño puede afectar la efectividad operativa del sistema y generar tensiones entre la protección de derechos y las necesidades de seguridad del Estado.

Clasificación JEL: G38, H56.

Palabras clave: inteligencia estratégica; contrainteligencia; Ley 1621 de 2013; reformas normativas; control democrático; gobernanza.

Abstract

Intelligence and counterintelligence are strategic functions of the State aimed at protecting national security and the constitutional order. In Colombia, Statutory Law 1621 of 2013 established the legal framework for these activities under the principles of legality, proportionality, and democratic control. However, in recent years, several reform initiatives have been introduced, ostensibly aimed at strengthening the protection of fundamental rights and oversight mechanisms, without a comprehensive analysis of their effects on the governance and effectiveness of the intelligence system.

This article provides a critical analysis of the proposed reforms to Statutory Law 1621 of 2013, with the aim of identifying the regulatory gaps that these reforms create or exacerbate, as well as their implications for democratic oversight and the operational effectiveness of state intelligence. The research adopts a qualitative approach based on a documentary analysis of regulatory frameworks, academic sources, and current legal provisions. The findings show that some reforms introduce regulatory ambiguities, undermine the principle of reserve, and affect the legal certainty of the parties involved. It is concluded that, although these initiatives seek to strengthen democratic safeguards, their design may affect the system's operational effectiveness and create tensions between the protection of rights and the state's security needs.

Keywords: strategic intelligence; counterintelligence; Law 1621 of 2013; legal reforms; democratic oversight; governance.

Introducción

La inteligencia y la contrainteligencia instauran pilares estratégicos de la seguridad nacional, específicamente en un contexto como el colombiano, representados por la persistencia de amenazas complejas y multidimensionales, entre ellos el crimen organizado transnacional, el terrorismo, las economías ilícitas, los ciberataques y las disputas territoriales internas. En este caso, la producción de inteligencia estratégica resulta esencial no solo para el adelantamiento de riesgos y la neutralización de amenazas, sino también para la enunciación de políticas públicas de seguridad, la toma de decisiones estratégicas y la protección del orden constitucional (Hernández-Estupiñán, 2020). Por ende, los sistemas de inteligencia no se limitan a una función operativa, sino que se fortalecen como instrumentos centrales de la gobernanza estatal en contextos de alta incertidumbre y riesgo, tal como lo señalan Gill y Phythian (2018) en su análisis sobre el papel de la inteligencia en los Estados contemporáneos.

La difusión de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 representó un hito en la regulación de estas actividades en Colombia, al instaurar un marco jurídico orientado a nivelar la eficacia operativa de los organismos de inteligencia con el respeto por los derechos esenciales, el principio de legalidad y el fortalecimiento del control democrático. Esta Ley inquirió superar vacíos normativos históricos mediante la definición de principios rectores, límites funcionales, mecanismos de control institucional y garantías para el amparo de la información y los datos personales. La Ley Estatutaria 1621 de 2013 significó un progreso importante en la institucionalización de la actividad de inteligencia dentro del Estado Social de Derecho.

Sin embargo, a más de una década de su entrada en vigor, su ejecución ha probado limitaciones estructurales en materia de gobernanza, supervisión efectiva y aplicación tecnológica. En particular se han identificado debilidades en los mecanismos de supervisión parlamentaria, derivadas de irregularidades técnicas e informacionales entre los organismos de inteligencia y las instancias de control político, lo que ha limitado la capacidad de ejercer un control valioso sobre estas actividades. También, la limitada transparencia en los métodos de rendición de cuentas, la escasa regulación sobre el tratamiento y depuración de datos personales, y la ausencia de lineamientos normativos claros frente al uso de conocimientos emergentes, como la inteligencia artificial, el análisis masivo de datos y la ciberinteligencia, han forjado nuevos desafíos jurídicos y operativos.

Desde el punto de vista institucional y jurisprudencial, la Corte Constitucional ha repetido que las actividades de inteligencia se han desarrollado bajo estrictos principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y finalidad legítima, exponiendo simultáneamente la importancia de resguardar la reserva estratégica como condición para la validez operativa del Estado. Dicha tensión estructural entre la protección de los derechos fundamentales y la eficacia estratégica de la inteligencia establece uno de los principales desafíos en la configuración de su marco normativo. En esta línea, Casal-Oubiña et al. (2025) destacan que el equilibrio entre control democrático y eficacia operativa es un elemento esencial en los sistemas de inteligencia de Estados democráticos. Adicionalmente, los antecedentes institucionales y los debates legislativos recientes han justificado la necesidad de mejorar los mecanismos de control, supervisión técnica y seguridad jurídica, a fin de avalar que estas actividades se desarrollen dentro de los límites constitucionales sin complicar su capacidad anticipativa.

Como réplica a estas falencias, se han originado diversas iniciativas legislativas ubicadas a reformar el régimen jurídico vigente, destacándose entre ellas el Proyecto de Ley Estatutaria No. 225 de 2024 Senado, que formula modificaciones importantes en materia de control judicial, protección de datos, uso de tecnologías emergentes, optimización de mecanismos de supervisión y reestructuración conceptual de los fines de la inteligencia (López-Obregón, 2024). Estas modificaciones se alinean con tendencias internacionales que buscan modernizar los métodos de inteligencia bajo principios de control democrático y rendición de cuentas, como lo señalan Sansó-Rubert Pascual y Pulido-Gragera (2022) en relación con la supervisión efectiva de los servicios de inteligencia en Estados democráticos.

No obstante, el actual artículo sustenta que varias de las reformas planteadas, si bien parten de un análisis legítimo sobre la necesidad de mejorar los dispositivos de control y supervisión, no solucionan de manera efectiva los problemas estructurales identificados y, en unos casos, pueden implantar nuevas imprecisiones normativas, las cuales pueden generar dilemas jurídicos afectando la gobernanza y operatividad del sistema de inteligencia. Especialmente, el incremento de los mecanismos de control sin el oportuno fortalecimiento de las capacidades técnicas de supervisión, la implementación de regulaciones normativas expresadas en términos generales y la reformulación de conceptos importantes sin criterios operativos claros pueden inquietar la seguridad jurídica de los agentes, disminuir la eficacia anticipativa del sistema y generar tensiones entre los principios de legalidad, eficacia y proporción. Los autores (Knier et al., 2024), advierten que los sistemas de inteligencia en

democracias contemporáneas enfrentan una tensión estructural permanente entre el control institucional y la necesidad de mantener capacidades operativas efectivas.

El problema central no radica en la insuficiencia de reformar el marco normativo vigente, sino en la capacidad, coherencia y viabilidad de las reformas propuestas frente a los principios de gobernanza democrática, seguridad jurídica y eficacia estratégica que deben presidir las actividades de inteligencia en un Estado constitucional. La reforma normativa de este sector requiere una orientación que no solo defienda las garantías institucionales, sino que también salvaguarde la capacidad funcional del Estado para predecir, prevenir y neutralizar amenazas complejas en entornos importantes y dinámicos, en relación con los planteamientos de Gill y Phythian (2018) sobre el rol estructural de la inteligencia en la seguridad estatal contemporánea.

Con el propósito de respaldar esta tesis, el trabajo se organiza en cuatro partes principales. Para comenzar, se despliega el marco teórico y conceptual sobre inteligencia estratégica, gobernanza y control democrático, con la intención de instaurar los criterios analíticos que ubica el estudio. En segundo lugar, se observa el desarrollo normativo de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y la eficacia de las reformas planteadas en el Proyecto de Ley Estatutaria 225 de 2024. En tercer lugar, se inspeccionan los vacíos normativos persistentes y las contradicciones jurídicas, institucionales y estratégicas de las reformas, concretamente en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la reserva legal, la seguridad jurídica de los agentes y la eficacia operativa del sistema.

De manera final, se ostentan las conclusiones y se manifiestan lineamientos orientados a robustecer la gobernanza, el control democrático y la seguridad jurídica, sin implicar la capacidad estratégica del Estado en materia de inteligencia y contrainteligencia, siguiendo una lógica de análisis estructurado coherente con diseños de investigación cualitativa (Creswell, 2014; Herrera-Rodríguez et al., 2015).

Las actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplen una función estratégica dentro del Estado, puesta a la protección de la seguridad nacional, la soberanía y el orden constitucional. En Colombia, la Ley Estatutaria 1621 de 2013 significó un avance importante al establecer principios rectores, límites legales y mecanismos de control democrático, en respuesta a la crisis de legitimidad generada por los abusos cometidos por organismos de inteligencia en etapas anteriores. Sin embargo, a pesar de este desarrollo normativo, diversas reformas e iniciativas posteriores han intentado ajustar su alcance y funcionamiento legislativos presentadas en los últimos años y han sido justificadas bajo el argumento de fortalecer la protección de los derechos humanos y la transparencia, sin que exista un análisis riguroso de sus efectos reales sobre la eficacia, la reserva y la operatividad de la inteligencia estatal. Como advierte González-Cussac (2016), una norma excesivamente restrictiva o ambigua puede disminuir la capacidad preventiva del Estado y perturbar la función estratégica de la inteligencia.

Bajo esta perspectiva, el afianzamiento del marco normativo no puede deducirse únicamente como el incremento de controles formales, sino como la edificación de un sistema ligado a la gobernanza que combine legalidad, eficacia y legitimidad democrática. En la literatura sobre el tema se ha señalado que algunas reformas propuestas a la Ley Estatutaria

1621 de 2013 no solo buscan ajustar su funcionamiento, sino que también podrían profundizar ciertos vacíos normativos ya existentes, especialmente en aspectos como el control parlamentario, el acceso a información clasificada y la regulación de tecnologías emergentes, lo que eventualmente puede generar tensiones de inseguridad jurídica y discrecionalidad institucional (Ramírez, et al., 2017).

A su vez, la existencia de lagunas normativas -entendidas como la falta de reglas claras para situaciones concretas- delimita la capacidad del ordenamiento jurídico para alinear la toma de decisiones y debilita la gobernanza del sistema de inteligencia (Pérez-García, 2022). Dichas dificultades hacen necesario un análisis crítico que permita valorar si las reformas realmente fortalecen el sistema o si, por el contrario, introducen nuevas fragmentaciones.

A modo de cierre, las reformas propuestas adquieren especial notabilidad en concordancia con la protección jurídica e institucional de los agentes de inteligencia y contrainteligencia. En este punto, la imprecisión de la normativa y el debilitamiento del principio de reserva logran dar lugar a contextos de exposición indebida, judicialización de actuaciones legítimas y afectación de la moral y operatividad de los organismos de inteligencia. La Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (2016) ya había avisado que una regulación incompleta en el manejo de la información y de los archivos puede complicar tanto los derechos fundamentales como la seguridad de los funcionarios y de las fuentes.

En este contexto, el presente trabajo se justifica en la medida en que evalúa críticamente las reformas a la Ley Estatutaria 1621 de 2013, identificando vacíos normativos y comprobando sus posibles implicaciones en la protección institucional y jurídica del sistema de inteligencia; lejos de fortalecer la inteligencia estatal, pueden debilitar su gobernanza, su control democrático efectivo y su capacidad estratégica en un contexto de crecientes amenazas complejas.

Marco teórico

La Ley Estatutaria 1621 de 2013 en Colombia, conocida como la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, representó un avance significativo en la medida de las actividades de inteligencia del Estado. Su expedición surgió de la necesidad de lograr un equilibrio entre la efectividad de los organismos de seguridad y la garantía de los derechos fundamentales. Esta normativa se enmarcó en un contexto de cuestionamientos sobre prácticas irregulares, especialmente seguimientos indebidos a periodistas, magistrados y figuras de oposición, lo que había debilitado la confianza en dichas instituciones. En concordancia, su aprobación respondió tanto a demandas internas de transparencia como a presiones de organismos nacionales e internacionales que exigían mayores controles y garantías en el ejercicio de la inteligencia estatal. Además, se estableció un marco legal que define límites claros para proteger la intimidad, la libertad de prensa, la oposición política y la participación democrática, en un contexto en el que el presunto abuso de poder había generado tensiones sociales.

La creación de un órgano de articulación entre diferentes instituciones (Fuerzas Militares, Policía, Presidencia, entre otros) favoreció la interoperabilidad frente a amenazas

complejas y, al regular la inteligencia bajo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, buscó que estas actividades se mantuvieran dentro del orden constitucional y no se convirtieran en instrumentos de persecución política.

Conceptualización de inteligencia y contrainteligencia

La inteligencia se entiende como el proceso de recolección, análisis y producción de información estratégica para apoyar la toma de decisiones de seguridad nacional (Gill, 2016). La contrainteligencia, por su parte, busca detectar y neutralizar amenazas contra el Estado y sus instituciones. Estos procesos deben desarrollarse dentro de un marco legal que respete los derechos fundamentales y garantice la legitimidad democrática (Born et al., 2012).

Los vacíos normativos, o también conocidos como lagunas jurídicas, según Pérez-García (2022) y Varsi-Rospigliosi y Colombo (2025), se relacionan con la plenitud basándolo en el hecho de que el sistema no cuenta con normas que prohíban o permitan determinados comportamientos y, si lo anteriormente expuesto puede ser comprobado, se puede decir que el sistema está incompleto y que el ordenamiento jurídico tiene alguna laguna en específico dando a entender que no existe justificación para la toma de decisiones jurídicas.

La gobernanza es considerada como sinónimo de gobierno (Hufty, 2009; Puentes-Sánchez, 2022; Zurbriggen, 2011), de esta forma, se puede conceptualizar como una herramienta política para la transformación de las sociedades. Como buena práctica se hace necesario el conocimiento de normas y la transparencia de los procedimientos.

De acuerdo con Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) y Ríos-Ramírez y Fuentes-Vélez (2018) el control democrático es un concepto adoptado sin traducción del inglés, pero básicamente es un término razonable el cual se considera como la rendición de cuentas basándose en la responsabilidad y el control, más que todo en el ámbito político, esto debido al compromiso de informar acciones y decisiones tomadas en diferentes ámbitos.

En el artículo 4 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 de Inteligencia y Contrainteligencia se establecen los fines para la realización de sus actividades protegiendo las instituciones democráticas, respetando los derechos de las personas que residen en el país y aquellos colombianos que se encuentran en todo tiempo y lugar enfrentando las diferentes amenazas que se presenten; también la protección de los recursos naturales e intereses económicos de la Nación.

El marco jurídico de la inteligencia en Colombia

La Ley estatutaria 1621 de 2013 es la norma principal que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia en Colombia. Fue sancionada el 17 de abril de 2013 con el objeto de “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones” (párr. 1).

La sentencia C-540/12 (Corte Constitucional Republica de Colombia, 2012) es clave

porque se pronunció sobre la constitucionalidad del proyecto de Ley que luego se convirtió en la Ley Estatutaria 1621 de 2013. La Corte Constitucional declaró exequible el proyecto de ley No. 263 de 2011 y el proyecto de ley No. 195 de 2011, ratificando que las actividades de inteligencia y contrainteligencia tienen soporte constitucional (artículos 2, 217, 218, etc.) y reconociendo que su ejercicio requiere reserva legal por la naturaleza de la información que manejan esos servicios.

En los últimos años han sido presentadas varias iniciativas legislativas para reformar la Ley Estatutaria 1621 de 2013 con el fin de fortalecer la protección de los derechos humanos, mejorar los mecanismos de control, supervisión y transparencia, así como regular aspectos como la depuración de datos y archivos de inteligencia (López-Obregón, 2024).

La jurisprudencia constitucional ha establecido límites y principios que deben respetarse en las actividades de inteligencia. Entre ellos: la legalidad, necesidad, proporcionalidad, reserva y protección de derechos fundamentales como la intimidad y el debido proceso. Por ejemplo, la Sentencia C-540 (Corte Constitucional Republica de Colombia, 2012) reafirma que la inteligencia debe tener un respaldo constitucional y que la reserva de la información es necesaria, pero también debe existir equilibrio para evitar abusos.

Gobernanza y control democrático de la inteligencia

La gobernanza de la inteligencia implica mecanismos de supervisión y rendición de cuentas que aseguren que las agencias actúen de manera proporcional, legal y transparente. Organización for Security and Co-operation in Europe (OSCE, 2017) y el Parlamento Europeo han establecido principios de control democrático que incluyen la supervisión parlamentaria independiente, revisión judicial de operaciones intrusivas, reportes públicos, periódicos y comités de auditoría técnica (European union agency for fundamental rights 2015).

La Ley Estatutaria 1621 de 2013 en el contexto colombiano

En Colombia, la Ley Estatutaria 1621 de 2013 creó la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, pero su capacidad de control ha sido cuestionada por su limitada autonomía y acceso a información clasificada (Ramírez et al., 2017).

La Ley Estatutaria 1621 de 2013 constituye la base normativa para las actividades de inteligencia y contrainteligencia en Colombia, definiéndolas como funciones exclusivas del Estado orientadas a proteger la soberanía, la integridad territorial y los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, un documento escrito por González-Cussac (2016) y el informe donde se plasman las recomendaciones sobre permanencia, retiro y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia que presenta la Comisión asesora para la depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia (2016), han señalado debilidades en la implementación, más específicamente en lo relacionado con el control parlamentario y la protección de datos.

Desafíos en materia de derechos fundamentales y control

El artículo 15 de la Constitución protege la intimidad y los datos personales, pero el régi-

men de reserva legal de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 dificulta el acceso a información para la sociedad civil y organismos como integrantes del Consejo de la República de Colombia en la presentación de proyectos de reforma a la Ley de inteligencia. López-Obregón (2024) plantea que el principio de reserva en materia de inteligencia debería revisarse, a fin de permitir mecanismos de auditoría externa que no comprometan la seguridad de las operaciones. En esta línea, algunas experiencias internacionales, como las de Canadá y el Reino Unido, evidencian que es viable articular seguridad y transparencia mediante protocolos definidos para el acceso, control y eventual destrucción de la información sensible (Born y Leigh, 2005).

Por otro lado, el desarrollo de tecnologías como el big data, la inteligencia artificial y la ciberinteligencia ha ampliado de manera significativa las capacidades de vigilancia y análisis en los sistemas de inteligencia contemporáneos. La Ley Estatutaria 1621 de 2013 no incorpora regulaciones específicas sobre el uso de estas herramientas, lo que abre vacíos normativos que podrían dar lugar a interpretaciones discrecionales (Zegart, 2022). Diversas propuestas de reforma sugieren la necesidad de establecer lineamientos claros para su utilización, incluyendo estándares de auditoría, trazabilidad y protección de datos sensibles.

Los marcos regulatorios de la Unión Europea, junto con las recomendaciones de la Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF, 2017), acopian buenas prácticas que pueden servir como referencia, tales como la creación de comités de supervisión con autonomía funcional y presupuestal, el establecimiento de controles judiciales previos y la implementación de informes públicos periódicos sobre las actividades de inteligencia. Estas experiencias resultan especialmente pertinentes para el caso colombiano, en el que persisten niveles de desconfianza ciudadana frente al uso de la inteligencia estatal y preocupaciones asociadas al posible abuso de poder. En esta línea, autores como Born y Wills (2012) y Wright (2016) destacan que la supervisión independiente y los mecanismos de rendición de cuentas son elementos esenciales para equilibrar seguridad nacional y respeto por los derechos fundamentales en sistemas democráticos.

Por otra parte, la revisión de la literatura y del marco normativo evidencia que, aunque la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y sus posteriores ajustes representan un avance significativo, aún existen vacíos en materia de control democrático, transparencia institucional y regulación de tecnologías emergentes aplicadas a la inteligencia. Esto refuerza la necesidad de un análisis crítico que permita identificar dichas limitaciones y proponer ajustes normativos orientados a garantizar una actividad de inteligencia no solo eficaz, sino también legítima y sujeta a control democrático.

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo, en tanto que busca entender e interpretar los significados, dinámicas y tensiones que surgen en torno a la diligencia y control de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, desde el análisis documental. Este tipo de aproximación es pertinente para el presente estudio, pues el tema de la inteligencia y la contrainteligencia en Colombia incluye dimensiones éticas, legales y políticas que requieren interpretación crítica, más que verificación empírica cuantitativa. El análisis documental se ubica a examinar cómo los marcos normativos, institucionales y de supervisión inciden en la legalidad

democrática del régimen de inteligencia colombiano. De acuerdo con Hernández-Sampieri et al. (2014) y Zerpa-De Kirby (2016), el camino cualitativo accede a estudiar fenómenos sociales y políticos en su contexto natural, reflexionando tanto en las perspectivas de los actores como las estructuras institucionales y los discursos que se establecen en la realidad analizada.

Complementariamente, autores como Creswell (2014) y Viramontes-Anaya (2024) señalan que la investigación cualitativa es sustancialmente útil cuando se intenta explorar procesos complejos y contextuales, en los que las interpretaciones y significados juegan un papel central. Bowen (2009) y Marín et al. (2016) mencionan que el análisis documental establece una estrategia válida de recolección y análisis de datos en estudios cualitativos y permite examinar metódicamente documentos oficiales, normativos e institucionales para identificar patrones, relaciones y significados relevantes.

El estudio se contextualiza en un diseño descriptivo de tipo documental, destinado a analizar las causas, relaciones y efectos derivados de la implementación de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 en el ámbito de la seguridad, la transparencia y la protección de los derechos humanos. El diseño explicativo busca identificar las razones por las cuales ciertos fenómenos ocurren y cómo las variables contextuales se relacionan entre sí (Barco y Carrasco, 2018; Hernández-Sampieri et al., 2014). En este caso, el diseño se justifica porque se pretende explicar cómo los mecanismos de control establecidos por la Ley Estatutaria 1621 de 2013 han incidido en la gobernanza democrática de la inteligencia en Colombia, y por qué persisten vacíos normativos y operativos a más de una década de su promulgación. Se trata, por tanto, de un estudio que no solo describe, sino que interpreta y analiza las relaciones entre los componentes jurídicos, institucionales y políticos del sistema de inteligencia nacional.

Para la recolección de información se utilizó como instrumento una tabla de análisis documental, la cual se elaboró con el fin de organizar y clasificar los contenidos encontrados en las diferentes fuentes académicas vinculadas con los vacíos normativos, la gobernabilidad y los desafíos en la Ley de inteligencia. Este mecanismo permitió reconocer de forma estructurada los vacíos normativos, las limitaciones operativas y las propuestas de fortalecimiento institucional diseñadas por organismos de control, entidades legislativas y centros de investigación especializados. La tabla fue esbozada con categorías analíticas determinadas que agrupan aspectos como la importancia del control democrático, la autonomía de los órganos de supervisión, la transparencia y reserva legal de la información, así como la incorporación de tecnologías emergentes en los procesos de inteligencia.

Este tipo de sistematización es coherente con lo planteado por Giesecke (2020), Hernández-De la Torre y González-Miguel (2020) y Miles et al. (2014), quienes destacan el valor de organizar y reducir datos cualitativos mediante matrices que faciliten el análisis comparativo. Asimismo, el instrumento permitió contrastar fuentes que identificaron patrones, divergencias y buenas prácticas que contribuyen a comprender cómo los mecanismos de supervisión y gobernanza pueden mejorar la legalidad de los sistemas de inteligencia. Yin (2018) señala que el uso de estrategias de análisis documental comparado facilita la identificación de relaciones entre marcos normativos y su atención práctica en contextos institucionales complejos.

Como resultado, la tabla posibilitó evaluar la conexión entre los principios legales de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y su ejecución real, justificando los desafíos pendientes para consolidar una inteligencia estatal sujeta a controles civiles y judiciales efectivos. Complementariamente, Bowen (2009) y Corona (2025) resaltan que el análisis documental permite examinar de manera sistemática documentos oficiales para identificar significados, patrones y vacíos relevantes en la investigación social.

La población documental estuvo constituida o conformada por un total de 45 documentos académicos, legislativos y oficiales disponibles en repositorios institucionales y bases de datos nacionales e internacionales relacionados con las actividades de inteligencia y contrainteligencia en Colombia. La búsqueda se centró en fuentes provenientes del Congreso de la República de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa Nacional y centros de investigación como De Justicia y la Fundación Ideas para la Paz (FIP). A su vez, se consultaron bases de datos académicas como Scopus, Google Scholar y ScienceDirect, con el fin de incluir literatura científica y jurídica relevante publicada entre los años 2013 y 2025, periodo que abarca la promulgación de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y sus principales reformas o debates legislativos.

Para la búsqueda inicial se emplearon términos como “Ley 1621 de 2013”, “inteligencia y contrainteligencia en Colombia”, “control democrático”, “gobernanza de la inteligencia”, “reserva legal”, “reformas normativas” y “protección de datos personales”. Esta estrategia de búsqueda permitió establecer como muestra para este estudio un total de 37 documentos, entre artículos científicos, informes institucionales, proyectos de ley, sentencias y tesis de posgrado. Dicho corpus documental constituyó la base de análisis cualitativo para examinar los vacíos normativos, las debilidades en la supervisión parlamentaria y las propuestas de reforma orientadas al fortalecimiento de la gobernanza y la transparencia en las agencias de inteligencia colombianas.

Se establecieron los siguientes criterios de inclusión:

- Documentos normativos, académicos o institucionales que abordaran explícitamente el análisis de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y sus reformas, así como la legislación complementaria en materia de inteligencia y contrainteligencia en Colombia.
- Fuentes que examinaran la gobernanza, el control democrático, la transparencia o la protección de derechos fundamentales dentro de las actividades de inteligencia estatal.
- Publicaciones relevantes para el contexto colombiano o que ofrecieran enfoques comparativos con experiencias internacionales en materia de control civil y supervisión parlamentaria de la inteligencia.
- Estudios y documentos con validez académica o institucional, revisados por pares o emitidos por entidades de investigación, organismos de control o centros de pensamiento especializados en seguridad y defensa.

Los criterios de exclusión consideraron:

- Documentos centrados exclusivamente en aspectos técnicos, tecnológicos u operativos de la inteligencia sin abordar dimensiones jurídicas, éticas o de control democrático.
- Publicaciones no verificadas o sin respaldo institucional, como notas de prensa, blogs o contenidos de opinión sin base investigativa.
- Fuentes anteriores a 2013 o que no hicieran referencia a la Ley Estatutaria 1621 de 2013 o sus proyectos de reforma posteriores.
- Textos escritos en idiomas distintos al español o inglés, que dificultaran la verificación y comparación de la información.

Para el procesamiento de la información se aplicó un análisis de contenido temático, el cual permitió identificar patrones discursivos, categorías conceptuales y relaciones entre los distintos enfoques normativos y doctrinales presentes en los documentos revisados. Este tipo de análisis se fundamenta en la organización sistemática de la información cualitativa, facilitando su interpretación estructurada (Braun y Clarke, 2006; Rueda-Sánchez et al., 2023). El procedimiento se desarrolló en tres etapas complementarias. En la primera fase se realizó una lectura exploratoria y selectiva de los documentos, con el propósito de reconocer ideas centrales y contextos relevantes para el estudio.

En la segunda fase se llevó a cabo la codificación y categorización del material, agrupando la información de acuerdo con los ejes analíticos definidos: control democrático, gobernanza institucional, reserva legal, derechos fundamentales y reformas normativas. Dicho proceso es consistente con los planteamientos de Saldaña (2016) y Vives-Varela y Hamui-Sutton (2021), quienes destacan la codificación como una herramienta clave para la organización de datos cualitativos.

En la tercera fase se realizó la interpretación y síntesis de los resultados, constituyendo los hallazgos con el marco teórico, a fin de construir un conocimiento acoplado al fenómeno jurídico y político incorporado a las reformas de la Ley Estatutaria 1621 de 2013. Esta etapa permitió establecer relaciones entre categorías, identificar patrones emergentes y consolidar una lectura analítica sustentada en la evidencia documental revisada.

Discusión

Importancia y contenido de las modificaciones propuestas a la Ley Estatutaria 1621 de 2013

La inteligencia en Colombia ha estado manejada por la Ley Estatutaria 1621 de 2013, pensada para fortalecer el marco jurídico de los organismos encomendados de estas actividades, accediendo a cumplir su misión constitucional dentro de la legalidad. Su implementación ha sido objeto de críticas, debido a la imprecisión en la aclaración de sus fines, lo que ha favorecido la persistencia de interpretaciones que pueden derivar en estigmatización de ciertos sectores de la sociedad civil.

Las decisiones legislativas más recientes, realizadas en proyectos como el de la Ley Estatutaria 225 de 2024 del Senado y su homólogo Proyecto de Ley Estatutaria 233 de

2025 en la Cámara de Representantes, proponen reformas sustanciales al sistema nacional de inteligencia (López-Obregón, 2024; Racero-Mayorca, 2025). El eje central de estas propuestas se orienta hacia la construcción de un sistema más estricto de depuración de datos y archivos, en respuesta a demandas históricas asociadas al conflicto armado y a la necesidad de garantías de no repetición (Ramírez et al., 2017). Este tipo de enfoques concuerda con lo planteado por Born y Wills (2012), quienes manifiestan que los sistemas de inteligencia en contenidos democráticos deben contar con mecanismos robustos de control y eliminación de información sensible para evitar abusos institucionales.

En procesos de contenido, las modificaciones plantean que la definición de amenazas a la seguridad nacional se establezca a hechos verificables y concretos, sujetando el uso de criterios amplios o probables (Racero-Mayorca, 2025). Igualmente, incorporan mecanismos basados en el derecho a la autodeterminación informativa que permiten a los ciudadanos interponer acciones de tutela y verificar si son objeto de actividades de inteligencia (López-Obregón, 2024). Este enfoque se alinea con los estándares internacionales de protección de datos y derechos digitales, como los expresados por Barreno-Salinas (2025), Niño-García (2022) y Zuboff (2019), quienes opinan sobre los riesgos del uso extensivo de datos personales en contextos de vigilancia.

Adicionalmente, se promueve la eliminación de archivos asociados a prácticas de estigmatización o perfilamiento por razones políticas, sindicales o de género, siguiendo lineamientos previamente establecidos por comisiones asesoras (Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, 2016). En esta línea, las reformas también impulsan la transición hacia un modelo de seguridad humana, desplazando el enfoque tradicional centrado exclusivamente en la seguridad del Estado. Entre los cambios más relevantes se encuentra el fortalecimiento de capacidades técnicas bajo estrictos mecanismos de supervisión humana, prohibiendo que algoritmos o sistemas automatizados sustituyan la responsabilidad del agente estatal, en concordancia con los debates contemporáneos sobre gobernanza algorítmica y control democrático de la inteligencia (Zuboff, 2019).

Asimismo, se formula una reducción del periodo de reserva legal de la información, pasando de los 30 años constituidos originalmente a un máximo de 15 años, con el fin de concordar la normativa interna con la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) y con los estándares interamericanos en materia de derechos humanos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este tipo de ajustes se enmarca en los principios de gobierno abierto y rendición de cuentas desarrollados por la Organización de Estados Americanos et al. (2012), los cuales suscitan mayores niveles de claridad en la gestión pública sin afectar la seguridad nacional.

El Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) No. 225 de 2024 expone cambios importantes:

- **Redeterminación conceptual:** Se busca destacar el déficit de precisión normativa, concediendo contenido específico a requisitos como “inteligencia”, “amenaza” y “terrorismo”. A partir de ello, se implanta el enfoque de seguridad humana, que repercute en la protección exclusiva de las instituciones para centrarse en la dignidad y las libertades fundamentales de las personas. Esta orientación ha sido ampliamente

desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), el cual esboza que la seguridad debe concebirse desde la protección integral del individuo y no únicamente desde la seguridad del Estado.

- **Fortalecimiento tecnológico:** La reforma registra que la Ley Estatutaria 1621 de 2013 ha quedado retardada frente al avance acelerado de las tecnologías de recolección y análisis de información. En este contexto, autores como Zuboff (2019) sugieren que la ampliación de los sistemas digitales de vigilancia exige marcos normativos más precisos que eviten abusos en el uso de datos y avalen controles democráticos positivos sobre la inteligencia estatal. Se regulan explícitamente el uso de inteligencia artificial y procesos automatizados, bajo el principio de no sustitución de la racionalidad humana, exigiendo supervisión humana suficiente en cada operación.

- **Ajuste de la reserva legal:** Uno de los cambios más drásticos es la reducción del término de reserva de 30 a 15 años. Esta medida busca armonizar la norma con la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014) y cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR), permitiendo prórrogas excepcionales solo bajo autorización previa de la Comisión Legal de Seguimiento (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2024).

- **Reforma Institucional:** Propone elevar a un rango legal el Centro de Fusión de Inteligencia y crear el Consejo Nacional de Inspectores Generales para unificar criterios de supervisión y control.

Vacíos normativos e inconsistencias jurídicas: Análisis comparado e impacto en la gobernanza

A pesar de su retórica garantista, un análisis documental y comparado evidencia que estas reformas no logran subsanar las inconsistencias jurídicas preexistentes y, por el contrario, generan nuevos vacíos que afectan la gobernanza del sistema. Desde la perspectiva del derecho comparado, la normatividad colombiana presenta una configuración atípica del principio de reserva legal; por ejemplo, impone el deber de secreto a la ciudadanía en general de manera difusa, mientras otorga prerrogativas absolutas de exención a sectores como el periodístico, lo cual dista de los estándares internacionales de proporcionalidad (González-Cussac, 2016). Las reformas actuales ignoran esta asimetría y no proponen soluciones frente a la declaratoria de inexequibilidad que en el pasado sufrieron los regímenes penales y disciplinarios diseñados para castigar la filtración de información reservada (González-Cussac, 2016).

Existen además antinomias jurídicas significativas entre la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y otras leyes estatutarias. Ramírez et al. (2017) señalan que la comunidad de inteligencia ha adoptado una interpretación de “reserva genérica, absoluta e inconstitucional”, basada en una lectura aislada del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, ignorando los principios de proporcionalidad y razonabilidad exigidos por la Ley de Transparencia. Esta inconsistencia ha generado una cultura del secreto que obstaculiza la rendición de cuentas

y el acceso a la verdad en contextos de justicia transicional. En contraste con estándares internacionales, como los propuestos por Born y Leigh (2005), el sistema colombiano aún presenta debilidades en la autonomía de sus órganos de supervisión parlamentaria y en la capacidad técnica para auditar operaciones complejas.

Por otro lado, existe una profunda desconexión entre las reformas planteadas y la realidad operativa contemporánea. La literatura evidencia que los mayores desafíos para el control democrático y la protección a la privacidad en la última década provienen del uso de herramientas tecnológicas de interceptación y recolección masiva de datos en entornos digitales (Cortés-Castillo, 2014). Sorprendentemente, los proyectos de ley en trámite omiten regular de manera exhaustiva el ciberespacio, dejando un vacío normativo crítico frente a la inteligencia de señales (SIGINT) y la explotación de fuentes abiertas (OSINT).

De acuerdo con la OSCE (2017), frente a modelos como el de Reino Unido o Chile, la normativa colombiana presenta una supervisión interna mayoritariamente administrativa. Las reformas proponen transitar hacia un control judicial previo y posterior asignado a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, buscando que los jueces evalúen la necesidad y proporcionalidad de las medidas intrusivas un estándar más cercano a las recomendaciones de la OSCE. De esta manera se evidencian los vacíos frente a actualización por parte de la Ley Estatutaria 1621 de 2013.

Implicaciones en la protección jurídica e institucional de los agentes

La ambigüedad en la redacción de las reformas impacta severamente la seguridad jurídica del personal operativo y analítico. Al flexibilizar la reserva legal y permitir que mediante decisiones judiciales de tutela se obligue a los organismos a revelar si una persona es blanco de inteligencia, se expone la identidad de los agentes, los métodos de recolección y las fuentes humanas (López-Obregón, 2024).

La literatura académica resalta que la inteligencia civil y militar en Colombia requiere de una doctrina clara que otorgue certeza sobre los límites de la actuación legítima (Ardila-Castro y Jiménez-Reina, 2020; Beltrán-Espinosa, 2023; Medina-Camacho, 2020; Moya-Sáenz, 2024). Sin embargo, al instituir contravenciones genéricas sobre lo que establece una “injerencia arbitraria” sin una restricción técnica concreta, los agentes estatales quedan expuestos a un riesgo indeleble de judicialización y control disciplinario. Esta situación puede generar un efecto inhibitorio o *chilling effect* en las agencias de inteligencia, donde los especialistas optan por cuidarse de actuar frente a posibles amenazas emergentes por prevención a consecuencias legales, lo que termina aquejando la eficacia operativa del sistema (Urías, 2023).

Este fenómeno ha sido ampliamente analizado en la literatura sobre seguridad y derechos fundamentales. Balkin (2008) alude que los regímenes de vigilancia desmesuradamente restrictivos pueden ocasionar efectos de autocensura institucional que disminuyen la capacidad del Estado. De manera adicional, Casal-Oubiña et al. (2025) y Heymann (2003) proponen que la falta de claridad normativa en los sistemas de inteligencia genera tensiones estructurales entre el control democrático y la eficacia operativa, afectando el equilibrio entre seguridad y legalidad.

En este contexto, las reformas introducen una tensión ineludible entre la reserva de la información y los mecanismos de denuncia y control. Se establece que el principio de obediencia debida no aplica cuando se trate de órdenes relacionadas con violaciones de derechos humanos o crímenes internacionales. El agente cuenta ahora con protección legal para denunciar la recolección ilegal de información, asegurando que la reserva no le sea oponible para reportar tales hechos ante autoridades administrativas o penales. Esta “judicialización de la operación” mediante el control judicial previo para técnicas intrusivas brinda un piso de legalidad que protege al funcionario frente a futuras investigaciones por arbitrariedad, aunque plantea desafíos operativos en términos de rapidez y flexibilidad.

Desde el análisis estratégico, la Ley Estatutaria 1621 de 2013 requiere ajustes, pero no bajo la óptica reactiva y restrictiva de las reformas en curso. Un aparato de inteligencia funcional debe tener la capacidad de anticiparse a escenarios de riesgo complejo (terrorismo transnacional, ciberataques, economías ilícitas) sin que la normativa opere como un obstáculo insalvable. Estratégicamente, imponer cargas procesales desproporcionadas a los organismos de inteligencia y debilitar la confidencialidad de sus archivos destruye la ventaja asimétrica del Estado frente a las amenazas híbridas. La normatividad debe equilibrar la transparencia democrática con la eficacia institucional, cerrando las brechas sancionatorias para quienes vulneren la reserva, pero garantizando el anonimato y la protección integral de quienes ejecutan la labor de inteligencia en el marco de la Constitución Política.

Conclusiones

El análisis de los vacíos normativos y los desafíos institucionales en torno a la Ley Estatutaria 1621 de 2013 permite extraer reflexiones concluyentes sobre el rumbo que debe tomar la legislación en Colombia:

Inconveniencia de la reforma actual: Se sugiere no permitir que prosperen estas iniciativas tal como están planteadas (como el PLE 225 de 2024), ya que tienen un “sesgo retrospectivo” que busca corregir errores del pasado mediante una sobreregulación punitiva que termina paralizando la función preventiva del Estado. Al debilitar el principio de reserva y exponer a los agentes a una judicialización constante mediante herramientas de autodeterminación informativa mal adaptadas al contexto de la seguridad nacional, se compromete gravemente la integridad del sistema de inteligencia y la soberanía del país.

Necesidad de una actualización liderada por las agencias: La reforma de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 debe ser endógena, es decir, originada por la comunidad de inteligencia y son las agencias quienes poseen el conocimiento técnico-operativo para proponer cambios que equilibren el control democrático con las realidades del trabajo de campo y el análisis estratégico.

Integración de avances tecnológicos y nueva doctrina: Esta actualización endógena debe estar fundamentada en la actualización de la doctrina de inteligencia, orientándose hacia el futuro. Resulta apremiante cubrir las nuevas actividades de inteligencia derivadas de la era digital, estableciendo marcos jurídicos claros para el ciberespionaje, la inteligencia

artificial aplicada al análisis de grandes volúmenes de datos (*Big Data*), la recolección en fuentes abiertas digitales y la protección de infraestructuras críticas. Solo una ley adaptada a los avances tecnológicos contemporáneos garantizará un Estado verdaderamente resiliente y capaz de anticipar las amenazas del siglo XXI.

Declaración obligatoria de uso de IAGen

El autor declara que no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa en la elaboración de este manuscrito.

Referencias

- Ardila-Castro, C. A. y Jiménez-Reina, J. (Eds.). (2020). *Aportes teóricos a la construcción del concepto de inteligencia estratégica*. Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789584288974> PMID:32904213 PMCID:PMC7452685
- Balkin, J. M. (2008). The constitution in the national surveillance State. *Minnesota Law Review*, 93(1), Paper No. 168. <https://doi.org/10.24926/265535.1421>
- Barco, B. y Carrasco, A. (2018). Explicaciones causales en la investigación cualitativa: elección escolar en Chile. Magis, *Revista Internacional de Investigación en Educación*, 11(22), 113-124. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.m11-22.ecic>
- Barreno-Salinas, M. M. (2025). El derecho a la privacidad en la era digital: desafíos y salvaguardias contra la vigilancia masiva desde una perspectiva de derechos humanos. VISUAL REVIEW. *Revista internacional de cultura visual*, 17(1), 235-245. <https://doi.org/10.62161/revvisual.v17.5769>
- Beltrán-Espinosa, O. I. (2023). *Inteligencia civil para la seguridad y la defensa nacionales de Colombia: aportes a la teorización del concepto de inteligencia civil* [Tesis de Maestría, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”]. Repositorio Institucional ESDEG. <https://hdl.handle.net/20.500.14205/11166>
- Born, H. y Leigh, I. (2005). *Making intelligence accountable: legal standards and best practices for oversight of intelligence agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo. <https://www.semanticscholar.org/paper/Making-intelligence-accountable-%3A-legal-standards-Born-Leigh/5d558c8475a8214ff-43524267083d5e5e5b766b5>
- Born, H. y Wills, A. (2012). *Overseeing intelligence services: A toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). <https://www.dcaf.ch/overseeing-intelligence-services-toolkit>
- Born, H., Leigh, I. y Wills, A. (2012). *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203831731>

- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Braun, V. y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Casal-Oubiña, D., Gutiérrez-Villalta, J. y Viladrich-Sandín, B. (2025). Control político y democrático de los servicios de inteligencia. Estados Unidos, Reino Unido y Australia como estudios de caso. *TSN Transatlantic Studies Network*, (18), 189-204. <https://doi.org/10.24310/tsn.18.2025.19025>
- Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (2016). *Informe de recomendaciones sobre permanencia, retiro y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia*. Jurisdicción especial para la paz (JEP) - jep.gov.co. <https://www.jep.gov.co/biblioteca/das/das6.pdf>
- Corona, P. (2025). Análisis documental: fundamento metodológico en la investigación científica. *Archivos de medicina*, 21(2). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10351408>
- Corte Constitucional República de Colombia (12 de julio de 2012). Sentencia C-540/12 (Jorge Iván Palacio Palacio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-540-12.htm>
- Cortés-Castillo, C. (2014). *Vigilancia de las comunicaciones en Colombia: El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales*. Documentos Dejusticia 18. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. <https://doi.org/10.2307/jj.16192262>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th Ed.). Sage Publications.
- European union agency for fundamental rights (18 de noviembre de 2015). *Vigilancia por parte de los servicios de inteligencia - Volumen I: Marcos jurídicos de los Estados miembros*. fra.europa.eu. <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services-volume-i-member-states-legal-frameworks>
- Fontaine, G. y Gurza-Lavalle, A. (2019). Controles democráticos y cambio institucional en América Latina. Presentación del dossier. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (65), 7-28. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>
- Geneva Centre for Security Sector Governance (01 de septiembre de 2017). *Intelligence Oversight: Ensuring accountable intelligence within a framework of democratic governance*. DCAF - dcac.ch. <https://www.dcaf.ch/intelligence-oversight-ensuring-accountable-intelligence-within-framework-democratic-governance>
- Giesecke, M. P. (2020). Preparación y relevancia de la matriz de consistencia

- cualitativa para la investigación en ciencias sociales. *Desde el Sur*, 12(2), 397-417. <https://doi.org/10.21142/DES-1202-2020-0023>
- Gill, P. (2016). *Intelligence Governance and Democratisation: A comparative analysis of the limits of reform*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315728063>
- Gill, P. y Phythian, M. (2018). *Intelligence in an insecure world* (3.^a ed.). Polity Press.
- González-Cussac, J. L. (2016). La ley de inteligencia colombiana en perspectiva internacional. *Cuadernos de derecho penal*, (15), 11-32. <https://doi.org/10.22518/20271743.576>
- Hernández-De la Torre, E. y González-Miguel, S. (2020). Análisis de datos cualitativos a través del sistema de tablas y matrices en investigación educativa. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 23(3). <https://doi.org/10.6018/reifop.435021>
- Hernández-Estupiñán, P. A. (2020). Aportes al concepto de inteligencia estratégica. *Perspectivas en Inteligencia*, 12(21), 81-94. <https://doi.org/10.47961/2145194X.233>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.
- Herrera-Rodríguez, J. I., Guevara-Fernández, G.E. y Munster-De la Rosa, H. (2015). Los diseños y estrategias para los estudios cualitativos. Un acercamiento teórico-metodológico. *Gaceta Médica Espirituana*, 17(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1608-89212015000200013
- Heymann, P. B. (2003). *Terrorism, freedom, and security: Winning without war*. MIT Press.
- Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza en H. Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. (Primera edición, pp. 77-100). Tomo 25 de Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines
- Kniep, R., Ewert, L., Leon-Reyes, B., Tréguer, F., Cluskey, E. M. y Aradau, C. (2024). Towards democratic intelligence oversight: Limits, practices, struggles. *Review of International Studies*, 50(1), 209-229. <https://doi.org/10.1017/S0260210523000013>
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. 6 de marzo de 2014. D. O. No. 49084. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Ley Estatutaria 1621 de 2013. Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan

otras disposiciones. 17 de abril de 2013. D. O. No. 48764. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52706>

López-Obregón, C. (2024). *Radición Ponencia Positiva para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria No. 225 de 2024 Senado "Por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 para reforzar la protección a los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, se fortalece el Sistema de Depuración de Datos y Archivos de inteligencia y contrainteligencia y se dictan otras disposiciones"*. Congreso de la República de Colombia. <https://www.comisionprimerasenado.com/documentos-pendientes-de-publicacion/ponencias-y-textos-aprobados/4148-ponencia-ple-225-de-2024-inteligencia-y-contrainteligencia/file>

Marín, A., Hernández, E. y Flores, J. (2016). Metodología para el análisis de datos cualitativos en investigaciones orientadas al aprovechamiento de fuentes renovables de energía. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 1(1), 60-75. <https://www.fundacionkoinonia.com.ve/ojs/index.php/revistakoinonia/article/view/15>

Medina-Camacho, J. E. (2020). Doctrina de Inteligencia Militar de Colombia frente a la doctrina política de los grupos terroristas, necesaria en el nuevo campo de batalla: «La internet». *Revista de Cultura de Paz*, 4, 257-270. Recuperado a partir de <https://revistadeculturadepaz.com/index.php/culturapaz/article/view/90>

Miles, M. B., Huberman, A. M. y Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd Ed.). Sage Publications.

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia (6 de agosto de 2024). *Fallo de la Corte Interamericana contra Colombia por las graves violaciones de Derechos Humanos al colectivo de abogados José Alvear Restrepo*. minjusticia.gov.co. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Caso-miembros-de-la-corporacion-colectivo-de-abogados-Jose-Alvear-Restrepo-vs-Colombia.aspx>

Moya-Sáenz, L. G. (2024). La inteligencia estratégica en el orden multipolar del siglo XXI, *Revista Estrategia, Poder y Desarrollo*, 3(5), 7-24. <https://doi.org/10.25062/2955-0289.4849>

Niño-García, D. Y. (2022). Los datos personales y sus riesgos jurídicos a partir de la transformación digital en el comercio electrónico. *Revista CES Derecho*, 13(1), 70-89. <https://doi.org/10.21615/cesder.6386>

Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Jurídicos y Departamento de Derecho Internacional (2012). *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación*. Canadian International Development Agency (CIDA) [www.oas.org](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_ley_modelo_libro_espanol.pdf). https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_ley_modelo_libro_espanol.pdf

Organization for Security and Co-operation in Europe (3 de julio de 2017). *OSCE*

- Guidebook Intelligence-Led Policing*. (TNTD/SPMU Publication Series Vol. 13). OSCE - osce.org. <https://www.osce.org/chairmanship/327476>
- Pérez-García, C. (2022). Lagunas jurídicas y voluntad de derecho. *Diálogos Jurídicos*, 7, 293-312. <https://doi.org/10.17811/dj.7.2022.293-312>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Oxford University Press. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>
- Puentes-Sánchez, J. C. (2022). Del gobierno a la gobernanza: una aproximación normativa desde lo posmoderno. *Nuevo Derecho*, 18(31), 1-24. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1471>
- Racero-Mayorca, D. R. (2025). *Proyecto de Ley Estatutaria No. 233 de 2025 Cámara. Por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013 para reforzar la protección a los derechos humanos y fortalecer el marco jurídico de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia - Cámara de Representantes. <https://www.camara.gov.co/ley-inteligencia-y-contrainteligencia-130/>
- Ramírez, A. M., Ángel, M. P., Albarracín, M., Uprimny-Yepes, R. y Newman-Pont, V. (2017). *Acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del posacuerdo. Documentos 31 ideas para construir paz*. Djusticia. <https://www.de-justicia.org/publication/acceso-a-los-archivos-de-inteligencia-y-contrainteligencia-en-el-marco-del-posacuerdo/>
- Ríos-Ramírez, A. y Fuentes-Vélez, L. (2018). Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego. *Co-Herencia*, 15(28), 87-109. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.15.28.4>
- Rueda-Sánchez, M. P., Armas, W. J. y Sigala-Paparella, L. E. (2023). Análisis cualitativo por categorías a priori: reducción de datos para estudios gerenciales. *Ciencia y Sociedad*, 48(2), 83-96. <https://doi.org/10.22206/cys.2023.v48i2.pp83-96>
- Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3rd ed.). Sage Publications.
- Sansó-Rubert Pascual, D. y Pulido-Gragera, J. (2022). Cultura de inteligencia y sociedad. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (34), 8-19. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8646425> <https://doi.org/10.17141/urvio.34.2022.5738>
- Urías, J. (2023). El efecto disuasorio (chilling effect) sobre el ejercicio de los derechos en nuestra jurisprudencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (129), 305-336. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.10>
- Varsi-Rospigliosi, E. y Colombo, M. (2025). Las lagunas de la ley: análisis de vacíos

- normativos y su gestión en un sistema jurídico dinámico. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, 86, 41-63. <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/es/article/view/2989> <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2025v86p41>
- Viramontes-Anaya, E. (2024). Análisis cualitativo en la investigación. *IE Revista De Investigación Educativa de la REDIECH*, 15. https://doi.org/10.33010/ie_rie_rediech.v15i0.2074
- Vives-Varela, T. y Hamui-Sutton, L. (2021). La codificación y categorización en la teoría fundamentada, un método para el análisis de los datos cualitativos. *Investigación en Educación Médica*, 10(40), 97-104. <https://doi.org/10.22201/fm.20075057e.2021.40.21367>
- Wright, S. (2016). Watching Them Watching Us. *Ethical Space: The International Journal of Communication Ethics*, 12(2/3). <https://eprints.leedsbeckett.ac.uk/id/eprint/2096/>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th Ed.). Sage Publications.
- Zegart, A. B. (2022). *Spies, lies, and algorithms: the history and future of American intelligence*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691223087> <https://doi.org/10.2307/j.ctv1t8q8tp>
- Zerpa-De Kirby, Y. B. (2016). Lo cualitativo, sus métodos en las ciencias sociales. *Sapienza Organizacional*, 3(6), 207-230. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/sapienza/article/view/7832>
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. <https://doi.org/10.18504/pl1938-039-2011>



Revista Perspectivas en Inteligencia

(Revista Científica en Ciencias Sociales e Interdisciplinaria)

Volumen 18, Número 27, enero - junio de 2026

ISSN: 2145-194X (impreso), 2745-1690 (en línea)

Página Web: <https://revistaseditorialejc.org/index.php/pei>

Bogotá D.C., Colombia

Las reformas de la Ley de inteligencia y contrainteligencia en Colombia: vacíos e importancia

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el/los autor(es)

Lina María Barrera-Quiroga es Magister en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “BG. Ricardo Charry Solano” (Colombia), Abogada de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova (Colombia), profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova (Colombia).

<https://orcid.org/0009-0002-8901-0928> - Contacto: lina.mbq01@gmail.com

