



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer
Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE PARTICIPACIÓN
Comunidad de Madrid

Reforma del DAS y aplicación de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia

MESA DE EXPERTOS

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

En octubre de 2009, fue radicado en el Congreso de la República el proyecto de ley 189 de 2009 que propone la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la creación de la Agencia Central de Inteligencia de Colombia (ACI). Más allá del cambio de denominación, la iniciativa pretende replantear la manera como se ejercen las funciones de inteligencia y contrainteligencia en esta entidad, y reasignar a otras organizaciones funciones que actualmente desempeña el DAS pero que no corresponden a su misión central, como son la función de policía judicial, la expedición del certificado judicial y el enlace con la Interpol.

De igual forma, se pretende adecuar la estructura de la nueva agencia a los principios y normas contempladas en la Ley 1288 de 2009, denominada Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, mediante la cual se establecieron mecanismos para garantizar un mejor control y coordinación en el desarrollo de las actividades de inteligencia, así como mayor responsabilidad en el manejo de la información reservada, protección de los funcionarios que desempeñan funciones de inteligencia, entre otros mecanismos de supervisión y control.

En ese contexto, el **Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política-Hernán Echavarría Olózaga (ICP)**, en alianza con el diario **El Tiempo**, llevó a cabo el pasado 16 de diciembre, la mesa de expertos sobre la reforma del DAS y la aplicación de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, en la que se discutieron los objetivos de la nueva entidad, sus desafíos, funciones y su adecuación a la ley.

En la discusión participaron Felipe Muñoz, director del DAS; Roy Barreras, representante a la Cámara y ponente del proyecto; María Victoria Llorente, directora de Ideas para la Paz; el brigadier general Luis Jesús Suárez, jefe de inteligencia naval de la Armada Nacional; el general (r) Jairo Delgado, director del Observatorio de Política y Estrategia de América Latina (Opeal) del ICP; el general (r) Manuel José Bonett y Francisco Leal Buitrago, docentes. La moderación de la mesa estuvo a cargo de Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del Instituto de Ciencia Política, y Ricardo Ávila, subdirector del diario **El Tiempo**.

Los retos de la inteligencia en Colombia



El director del DAS, Felipe Muñoz, afirmó que la reforma del DAS constituye un reto desde el punto de vista conceptual, debido a la gran capacidad de resistencia y adaptación de la entidad, que le han permitido permanecer prácticamente sin modificaciones desde su creación, a pesar de que se han identificado importantes problemáticas en torno a su estructura y funcionamiento. En este sentido, recordó que se han adelantado diversos estudios y diagnósticos acerca de las dificultades que enfrenta la institución, las cuales van más allá de la crisis derivada de los procesos judiciales relacionados con las interceptaciones ilegales, e involucran aspectos de tipo estructural que tienen su origen en procesos históricos, que incluso han llevado a

algunos autores a calificar a la entidad como una "bestia disfuncional"¹.

Aseguró que dicha capacidad de resistencia, se evidencia en la ausencia de transformaciones significativas a pesar de los cambios normativos implementados con la expedición de la Constitución de 1991, la introducción del sistema penal acusatorio y las normas tendientes a la modernización del Estado, y a las reformas que en los últimos veinte años han tenido instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. En su opinión, la preservación del *status quo* en la entidad, obedece a la existencia de incentivos adversos dentro y fuera de la misma, que crean resistencia a los procesos de modernización que se han puesto en marcha. Esta característica de la institución, sumada a la coyuntura de las investigaciones judiciales, habría ocasionado una implosión de la entidad en los meses pasados.

Por otra parte, Muñoz señaló tres grandes problemas que enfrenta la entidad en términos de su misión y funciones:

1. Actualmente el DAS tiene siete funciones misionales –control de extranjería, fronteras, inteligencia, contrainteligencia, funciones de policía judicial e investigación criminal, protección de personas, expedición del certificado de antecedentes judiciales, y enlace con la Interpol– que desdibujan su misión central como organismo de inteligencia estratégica.
2. La estructura institucional del DAS ha determinado incentivos perversos asociados a la carrera administrativa especial de sus funcionarios, la cual establece mecanismos de pago, producción de información y control inadecuados, y concentra a la mayoría de los funcionarios en los tres primeros escalafones de la carrera, lo que implica que los cargos directivos sean asumidos por personas que no provienen de la misma entidad.
3. A pesar de que el 25% de los ingresos del DAS provienen de la tarea de expedición del certificado judicial, este trámite resulta absurdo pues parte de la premisa de que los ciudadanos deben demostrar su inocencia. Además, tiene una baja eficacia pues tan sólo el 3% de quienes lo solicitan tienen algún antecedente y el 0,78% tiene orden de captura.

1 El director del DAS destacó el artículo del investigador Douglas Porch "Taming a Dysfunctional Beast - Reform in Colombia's Departamento Administrativo de Seguridad".



Ante este panorama, el director del DAS apuntó que la presentación del proyecto de creación de la ACI, configura una oportunidad para desarrollar un debate público acerca de las necesidades de inteligencia estratégica del país y las características que debe tener la nueva entidad encargada de esta función, por lo cual valoró la labor de los representantes a la Cámara que presentaron las dos ponencias sobre el proyecto –una negativa y otra positiva–, a pesar de tratarse de un período preelectoral en el que la agenda legislativa presenta un menor dinamismo.

● La reforma del DAS: un debate en mora

El representante a la Cámara del Partido de la U, Roy Barreras, afirmó que Colombia estaba en mora de adelantar un debate estructurado acerca de la reforma del DAS, debido a la penetración de esta institución por parte de fuerzas del narcotráfico y el paramilitarismo. En su opinión, se trata de un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia de la institución, en la que sus funcionarios han actuado en complicidad con agentes ilegales para intercambiar información y lograr objetivos políticos, lo cual resulta difícil de erradicar en la medida en que el narcotráfico continúa siendo un fenómeno ampliamente extendido que ha permeado diferentes instituciones públicas, incluyendo al Congreso de la República.

En cuanto al proyecto de ley que pretende suprimir el DAS y crear la ACI, el representante lamentó que la coordinación interinstitucional para preparar el proyecto hubiera tomado tanto tiempo y que sólo hasta el mes de noviembre hubiera sido radicado en el Congreso, ya que esto provocará una demora en su trámite. Sin embargo, dijo que el objetivo del proyecto es correcto en la medida en que busca crear una nueva agencia dedicada exclusivamente a la inteligencia y contrainteligencia, excluyendo funciones que no son propias de la entidad, como las funciones de policía judicial –que implican un riesgo al concentrar en la misma entidad labores de recolección de información confidencial, captura y judicialización–, extranjería y expedición de antecedentes judiciales.

No obstante, Barreras aseguró que el proyecto no puede constituir un "cheque en blanco" para

que el gobierno estructure la nueva agencia según sus criterios, por lo que en la ponencia se incluyeron algunos lineamientos que deberán guiar la creación de la ACI, tales como:

- Dedicación exclusiva a labores de inteligencia y contrainteligencia.
- Labores de inteligencia estratégica y contrainteligencia para garantizar la protección y defensa de los Derechos Humanos, como parte de sus líneas misionales.
- Relación fluida y coordinada entre los organismos que ejerzan funciones, de inteligencia y policía judicial, garantizando el tratamiento adecuado de las pruebas en el marco de procesos judiciales, para lo cual es indispensable crear una agencia dedicada al manejo de la comunicación entre las instituciones.
- Eliminación completa de requisito de certificado judicial.

Finalmente, el representante comentó que la ley incluirá una cláusula que garantice el traslado de los mejores funcionarios del DAS que cumplen funciones ajenas a la inteligencia y contrainteligencia a la Fiscalía, aunque se mostró preocupado por la dificultad de adelantar un proceso de selección, tanto en el traslado como en la contratación de personal nuevo, que garantice la idoneidad de los funcionarios, evite nuevos casos de corrupción y brinde seguridad institucional, que es el objetivo último de una agencia de inteligencia en un Estado democrático como el colombiano.



La inteligencia estratégica en un sistema democrático

María Victoria Llorente, directora de la Fundación Ideas para la Paz, se mostró de acuerdo con que los criterios para la estructuración de la ACI se discutan en el Congreso, ya que de esta forma se promueve el debate en torno a aspectos filosóficos y técnicos de la inteligencia en Colombia. En este sentido, señaló que si bien el tema de inteligencia estratégica se ha debatido con alguna regularidad en el país, no se ha abordado en profundidad el tema de la inteligencia en general y del funcionamiento del DAS en particular, a pesar de que con la creación de la Junta de Inteligencia Conjunta por la Ley 1288 de 2009, se ha avanzado en la solución de los problemas de coordinación entre las entidades de inteligencia, lo que permite una mayor eficiencia y eficacia.

Con respecto al debate que se debe generar en el país, comentó que el primer paso es responder para qué sirve la inteligencia en un sistema

democrático y por qué es necesario contar con una agencia civil de inteligencia en el Estado colombiano. Esto, debido a que actualmente la inteligencia enfrenta un problema de legitimidad que sólo puede ser resuelto mediante una discusión política sobre los requerimientos del país en materia de inteligencia, para lo cual la discusión del Congreso se presenta como un escenario idóneo. Sobre estas preguntas, Llorente recordó que los países que han hecho tránsito de períodos violentos o gobiernos autoritarios hacia la democracia, han reconocido la necesidad de contar con agencias de inteligencia estratégica como un factor clave para garantizar la seguridad institucional y el desarrollo de su sistema democrático.

Sin embargo, aseguró que en Colombia aún no se ha aceptado la necesidad de contar con una agencia civil de inteligencia, por lo que es

necesario abrir el debate en dos frentes: en el plano político y filosófico, en el que se defina qué tipo de inteligencia se necesita, cuál es su papel en la protección de las instituciones democráticas y qué clase de controles internos y externos se requieren, ya que, según anotó, a pesar de que la Ley de Inteligencia constituyó un primer paso, aún existen vacíos y las funciones no están definidas claramente. Por otro lado, debe haber una discusión técnica entre expertos en inteligencia, que permita recoger las mejores prácticas en el ámbito internacional en la materia y definir la manera como debe funcionar la nueva agencia. Finalmente, recordó que una de las grandes problemáticas del DAS es la ausencia de una cultura de inteligencia estratégica, por lo que se hace necesario generar procesos que permitan a los funcionarios de la entidad y al gobierno comprender el papel e importancia de la inteligencia estratégica.

La reserva de las labores de inteligencia

El general (r) Manuel José Bonett, comenzó por recordar que la inteligencia es intrínsecamente un trabajo secreto, por lo que las agencias de inteligencia no deben tener un nivel de visibilidad y exposición mediática como el que tiene actualmente el DAS, ya que esto podría entorpecer su trabajo al eliminar el carácter reservado de las misiones. En este sentido, destacó que las principales organizaciones de inteligencia en el mundo como la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos, el Mossad de Israel o el MI6 del Reino Unido, son servicios secretos, cuyos funcionarios y misiones son estrictamente confidenciales.

En cuanto a las reformas necesarias para modernizar y adecuar el DAS a las necesidades del país, el general Bonett destacó algunos aspectos técnicos que deben tomarse en consideración:

- El DAS debe dedicarse exclusivamente a la inteligencia estratégica, para lo cual es indispensable definir claramente las amenazas que enfrenta el país, su intención, capacidad, tiempo de materialización y fuerza, al margen de consideraciones ideológicas.
- Las funciones de inteligencia y policía judicial son fundamentalmente distintas, por lo que deben estar separadas. La inteligencia implica una labor de definición de metas y objetivos de largo plazo, no se trata de actividades efectistas que tengan el fin de generar allanamientos o capturas, como es el caso de la función de policía judicial.
- La agencia de inteligencia debe ser secreta, por lo que no debe tener oficinas, comandos o banderas visibles. Además, debe alejarse de los protocolos militares, diferenciándose de la fuerza pública.

- Para cumplir con sus funciones, el DAS debe contar con funcionarios en Colombia y en el exterior, que le permitan tener información confidencial de primera mano y de forma oportuna. Para esto debe contar con funcionarios de carrera especializados en distintas áreas estratégicas, de acuerdo con las necesidades de la entidad.
- Debe eliminarse la competencia y generar cooperación entre las agencias que practican labores de inteligencia en el país.

Finalmente, el general Bonett manifestó que en el debate de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia no se dio la discusión suficiente sobre las necesidades de inteligencia estratégica en el país debido al mensaje de urgencia del proyecto, lo que no permite hablar de una ley de inteligencia, sino de una norma hecha para proteger a los funcionarios que cumplen labores de inteligencia, pues no define las amenazas del país ni establece las estrategias que se utilizarán para enfrentarlas.

DAS: transformación o modernización

El brigadier general Luis Jesús Suárez, jefe de inteligencia naval de la Armada, aseguró que el primer paso para reformar la agencia de seguridad del Estado es definir si se trata de una transformación o una modernización, lo que implica revisar la naturaleza de la organización y la misión para la que fue creada. En este sentido, manifestó que el DAS ha sufrido un proceso de desnaturalización a través de su historia, debido a las constantes reformas que se han implementado como producto no de un proceso estructurado, sino de coyunturas. Por esta razón afirmó que en esta ocasión es necesario ver más allá de la coyuntura y generar un proceso de transformación que permita garantizar dos valores fundamentales: la seguridad ciudadana y la prevalencia del interés general.

Además, señaló que es necesario encaminar al DAS hacia el cumplimiento de su misión como agencia de inteligencia estratégica y prospectiva, lo

que implica recuperar su naturaleza institucional, articulando su accionar con el de otras entidades que llevan a cabo labores de inteligencia táctica y operativa para crear una verdadera comunidad de inteligencia. A manera de conclusión, el brigadier general anotó que una discusión abierta sobre las necesidades de inteligencia permitirá cambiar la percepción negativa de las entidades y funcionarios que llevan a cabo estas labores, sin vulnerar la reserva propia de las actividades de inteligencia.



Modernización tardía y debilidad institucional

Por su parte, Francisco Leal Buitrago, especialista en temas de seguridad, comentó que el problema del DAS, al igual que el de la mayoría de las instituciones políticas colombianas, es producto de una historia de modernización tardía y politizada en la que predominaron el sectarismo y la polarización, enmarcados en la debilidad política del Estado, lo que ha determinado que la violencia se convierta en un mecanismo de mediación para el ejercicio de la política. En este sentido, anotó que a pesar de ser una de las funciones esenciales de los estados modernos, en Colombia no ha habido un proceso de institucionalización de la seguridad, lo que se hace evidente por la inexistencia de una ley marco en este sentido y en que sólo hasta el año 2009 se expidió la primera Ley de Inteligencia del país, la cual, sin embargo, tiene aún vacíos importantes.

Con respecto a la función de inteligencia, Leal aseguró que deben diferenciarse los aspectos

técnicos y políticos. Sobre los primeros, dijo que el DAS se encuentra desnaturalizado desde su creación y que las reformas posteriores sólo han profundizado ese fenómeno. Así mismo, destacó la necesidad de crear una comunidad que cohesione las distintas instancias de la inteligencia, separando de forma tajante las labores de inteligencia civil y militar, ya que la segunda se basa en una concepción de amigo-enemigo que ha perdido terreno en el campo de las relaciones internacionales, en las que la cooperación y la integración son elementos fundamentales.

En cuanto a los aspectos políticos, aseguró que no existe en la historia del DAS una concepción de Estado nacional que lo respalde como institución, pues a lo largo de su existencia ha estado subordinado a intereses políticos sectarios que le han restado legitimidad ante los ciudadanos. Por ello, onotó que la labor de inteligencia

debe basarse en la definición de los intereses nacionales que haga el gobierno con base en una política de Estado, al margen de intereses partidistas, particulares y de corto plazo. A su vez, esta definición debería permitir establecer las amenazas que enfrenta el país y la forma como la inteligencia estratégica puede ayudar a enfrentarlas.

Para concluir, Leal consideró importante hacer una discusión conjunta de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, el proyecto que está en trámite en el Congreso y un proyecto de ley integral sobre seguridad y defensa –como el presentado por el exministro Juan Manuel Santos, preparado por el Universidad Militar–, que permitan organizar la inteligencia estratégica en el país y evitar repetir los errores que se han presentado en el pasado.

La transformación del DAS y la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia

El director de Opeal, general (r) Jairo Delgado, se mostró en desacuerdo con privilegiar una perspectiva histórica para analizar las falencias del DAS como entidad de inteligencia; en cambio, sugirió que la necesidad de transformar esta institución se deriva de un hecho trascendental, ineludible para el gobierno y de alto impacto en la opinión pública nacional e internacional, como es la interceptación ilegal de comunicaciones de periodistas, líderes políticos, magistrados, organizaciones no gubernamentales, entre otras, que llevó al DAS a una crisis sin precedentes.

En este contexto, el general anotó que es necesario adaptar y modernizar el DAS, para lo cual es necesario tener en cuenta que no existe actualmente una política de Estado de inteligencia estratégica, acorde con los intereses nacionales. Ahora bien, la ausencia de esta política ha ocasionado la desnaturalización del DAS, en la medida en que los problemas de seguridad interna que enfrenta el país han llevado a la concentración de esfuerzos de todas las entidades en las mismas metas, lo que deriva en la duplicidad de funciones y la asignación de labores que pueden no corresponder a la misión original de las instituciones, como en el caso del DAS, de cuyo presupuesto sólo el 14% es destinado a actividades de inteligencia.

Por otra parte, afirmó que contrario a lo que suele pensarse, la inteligencia estratégica es esencialmente un producto político, en la medida en que obedece a los objetivos políticos

de un Estado. Además, recordó que hablar de inteligencia estratégica y prospectiva es redundante, ya que la inteligencia estratégica es por definición prospectiva y predictiva, y debe abarcar aspectos en el plano económico, político y militar.

En cuanto a la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, el general opinó que no se debe descalificar apresuradamente esta norma, pues a pesar de tener algunas falencias, constituye un avance en términos de unificación de reglas. En este sentido, consideró que la ley incluye aspectos relevantes como la definición de la

función de inteligencia, la identificación de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, el establecimiento de instancias de cooperación y coordinación, la creación de un plan nacional de inteligencia, la instauración de mecanismos de control y supervisión administrativa, la fundación del centro de protección de datos de inteligencia, la protección de los servidores públicos que llevan a cabo actividades de inteligencia y el establecimiento del control parlamentario sobre la función de inteligencia, que permitirá legitimar y generar una veeduría constante a la misión de las entidades de inteligencia.



OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.

PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org