



OBSERVATORIO LEGISLATIVO

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.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se expediten 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".
- **Número del proyecto de ley:** 178 de 2007 Senado y 335 de 2008 Cámara.
- **Autor:** Juan Manuel Santos, ministro de Defensa.
- **Ponentes:** senadores: Jairo Clopatofsky, Juan Manuel Galán y Martha Lucia Ramírez. Representantes: Oscar Fernando (coordinador), Augusto Posada, Silfredo Morales, Fabiola Olaya, James Brito Peláez y Luis Felipe Barrios.
- **Gaceta del Congreso:** 944 de 2008.
- **Estado actual:** pendiente de sanción presidencial.

www.icpcolombia.org

Inteligencia y contrainteligencia



CONTEXTO

En una democracia donde se pretenda defender los principios del Estado de Derecho, debe garantizarse como mínimo, el control exclusivo de la administración de justicia y seguridad de su población a través de mecanismos que permitan preservar el orden público y garantizar la estabilidad de sus instituciones.

Para que el Estado pueda brindar una seguridad adecuada, no sólo debe limitar al mínimo los riesgos para su integridad y convivencia, sino también mantener a salvo la institucionalidad del país y las demás estructuras que se han creado para mantener el orden público en términos políticos, económicos y sociales. Para esto, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiteradas sentencias, es necesario crear órganos estatales especializados que se encarguen de la búsqueda de información y la invención de estrategias de prevención y acción frente a las amenazas que se presenten.

Las actividades de inteligencia y contra inteligencia pueden ser entendidas como aquellas "actividades de departamentos, agencias, organismos y órganos que constitucional y legalmente, están autorizados para la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos internos o externos de diferentes áreas, sectores, actividades, creencias o servicios que inmediata o significativamente son útiles para el planeamiento y el diseño de estrategias y acciones que protejan los intereses y la seguridad nacional de un Estado"¹.

En Colombia, esta función no está concentrada en un solo ente estatal, sino que es realizada por diferentes organismos que se especializan en recuperar y analizar separadamente información de inteligencia sobre sectores como la economía, la criminalidad, la seguridad interior y exterior, entre otras. Estas entidades son el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y las dependencias de la Fuerzas Militares y la Policía Nacional. La especialización de las funciones de inteligencia, que responde a los diferentes fines de la información procesada, puede ocasionar en algunos casos problemáticas como la duplicidad de esfuerzos entre los organismos, dificultad para el monitoreo de las actividades investigativas y restricción de la coordinación

de las labores, dado el carácter reservado de la información. Además, el choque que implica el desarrollo de la función de inteligencia con derechos fundamentales como el de la intimidad y el buen nombre, hace indispensable el establecimiento de controles que aseguren el respeto de las garantías constitucionales a los investigados.

Estas dificultades motivaron la formulación tres proyectos de ley que regulan la materia, uno de iniciativa gubernamental y dos de iniciativa legislativa, que posteriormente fueron unificados y debatidos por el Congreso de la República, surtiendo satisfactoriamente todos los debates. En este proyecto unificado se incluyen medidas direcionadas a la armonización y regulación de la labor de las entidades que realizan esta actividad, la creación de mecanismos de protección tanto para quienes ejercen la actividad investigativa como para la población objeto de investigaciones y la creación de órganos de control que garanticen el óptimo funcionamiento de la actividad en consonancia con los derechos fundamentales de las personas.

Por otra parte, ante las dificultades que se han presentado recientemente para el desarrollo de las funciones de inteligencia por parte del DAS, el gobierno nacional ha determinado la concentración de distintas actividades de inteligencia y contrainteligencia en la Policía Nacional, desconociendo la especificidad de los conocimientos y competencias necesarias para llevar a cabo los distintos tipos de inteligencia y contrainteligencia –externa, interna, criminal, económica, etc.–, los cuales se ajustan a unos criterios y finalidades específicas. En este sentido, vale la pena preguntarse acerca de la conveniencia de dicha medida, teniendo en cuenta que el proyecto de ley de inteligencia y contrainteligencia, que se encuentra pendiente de sanción presidencial, contempla medidas concretas que permitirían armonizar las diferentes lógicas con las que se desarrollan estas actividades y coordinar las funciones de los organismos, preservando la especialidad de los diversos tipos de inteligencia, con el fin de generar una efectiva respuesta a las necesidades de la ciudadanía en términos de seguridad y mantenimiento del orden público.

¹ Exposición de motivos del proyecto de ley 180 de 2007 de Senado. Gaceta del Congreso N° 554 de 2007. Consultado el 28/02/2009.

Los grandes temas del proyecto

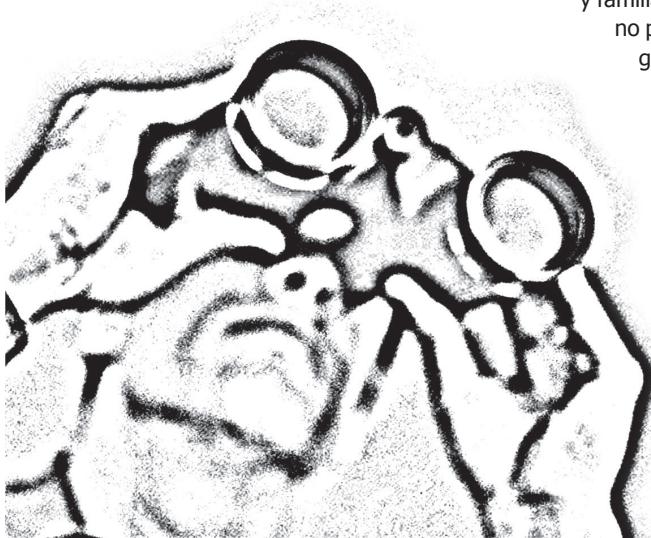
OBJETIVO

Fortalecer la reglamentación sobre inteligencia y contrainteligencia en el país, para garantizar el cumplimiento de las misiones constitucional y legal de los organismos encargados de desarrollar estas funciones.



(1) INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA

- La función de inteligencia y contrainteligencia es desarrollada por organismos especializados del Estado, del orden nacional, mediante la ejecución de actividades de planeación, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información destinada a proteger los derechos humanos y a prevenir y combatir amenazas internas y externas contra la convivencia democrática, la seguridad y la defensa nacional.
- Los organismos autorizados para desarrollar labores de inteligencia y contrainteligencia en el país son el DAS, la UIAF y las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional reglamentadas por éstas para tal fin.
- Las actividades de estos organismos se realizan a través de operaciones básicas y especializadas, utilizando medios humanos o técnicos, y tienen como objetivo asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la preservación del régimen democrático y la seguridad y defensa de la nación, así como la protección de la población y las instituciones democráticas frente a amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, el lavado de activos, entre otros.



● Así mismo, el proyecto de ley propone que las actividades de inteligencia y contrainteligencia, sean guiadas en todo momento por tres principios básicos:

- ① **Necesidad:** sólo se debe recurrir a labores de inteligencia y contrainteligencia cuando no existan otros medios para alcanzar los fines constitucionales deseados.
- ② **Idoneidad:** los métodos que se utilicen deben adecuarse a las finalidades establecidas.
- ③ **Proporcionalidad:** garantiza que los fines buscados sean proporcionales a los métodos utilizados y que los beneficios de las acciones excedan los costos de las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

● De igual forma, ese establecen como límites a la función de inteligencia y contrainteligencia el respeto de los derechos humanos, el cumplimiento estricto de la Constitución, la ley, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el principio de reserva legal, de manera que se garantice la protección de los derechos de los ciudadanos a la honra, el buen nombre, el debido proceso y la intimidad personal

y familiar. Además, estas actividades no podrán basarse en razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a una organización sindical, social o de derechos humanos, así como para promover intereses políticos o afectar garantías y derechos de los partidos políticos de oposición.

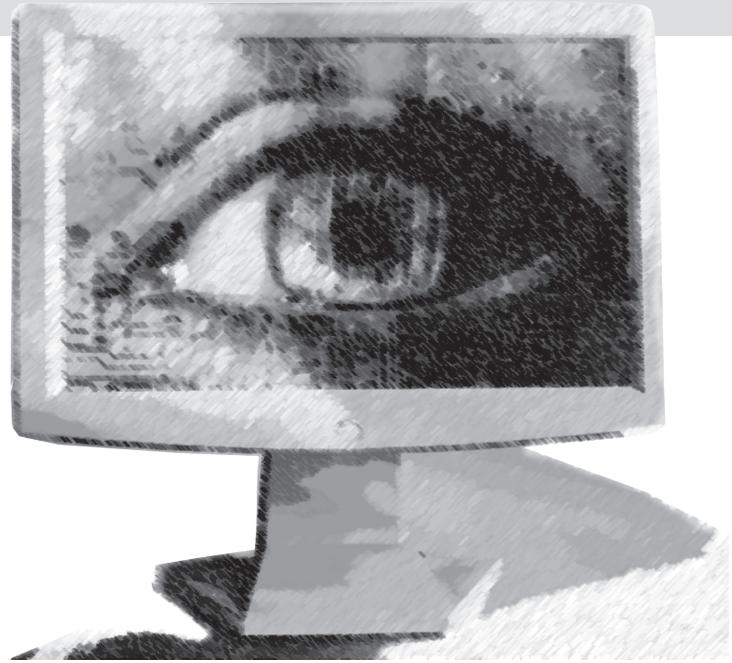
(2) COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

● La iniciativa legislativa busca generar un espacio de cooperación armónica entre los organismos de inteligencia y contrainteligencia, así como promover la unificación de las políticas y la coordinación de las actividades en esta materia. Para ello, se crea el Plan Nacional de Inteligencia, que consiste en un documento reservado en el que se definen los objetivos y prioridades anuales de los organismos que ejercen actividades de inteligencia y contrainteligencia, garantizando la coherencia en el desarrollo global de estas funciones.

● De igual forma, el proyecto crea la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), como órgano encargado de analizar asuntos relacionados con la seguridad y defensa del Estado, coordinar las actividades de inteligencia y contrainteligencia y asegurar la cooperación entre los organismos que las ejecutan. En la JIC participarán el ministro de Defensa Nacional, quien la presidirá; el viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales, y los directores del DAS, la UIAF y las oficinas de inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional.

● Las funciones de la JIC serán:

- ① Elaborar el Plan Nacional de Inteligencia.
- ② Producir estimativos de inteligencia e informes de inteligencia estratégica para el gobierno nacional.
- ③ Coordinar la elaboración de un reporte de análisis estratégico mensual para el presidente de la república.
- ④ Coordinar la distribución de tareas entre los organismos de inteligencia y contrainteligencia.
- ⑤ Reglamentar los procedimientos para el manejo adecuado de la información de dichos organismos.



- ① Dirigir un centro de fusión y análisis inter-agencial de la información de inteligencia y contrainteligencia, conformado por un analista de cada organismo participante en la JIC.
- ② Crear Juntas de Inteligencia Regionales, encargadas de la coordinación de las actividades de inteligencia y contrainteligencia en el ámbito regional.

(3) CONTROL Y SUPERVISIÓN

③ El proyecto dispone que todas las actividades ejecutadas por los funcionarios de organismos de inteligencia y contrainteligencia deberán enmarcarse en misiones u operaciones. Estas, a su vez, estarán soportadas y autorizadas por una orden de operaciones o misión de trabajo emitida por el superior jerárquico, que incluirá un plan y un cronograma detallado de la actividad. Con esta medida se pretende ejercer un mayor control sobre los funcionarios de dichos organismos, que permita verificar el efectivo cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia.

④ Además, para efectos de la supervisión y control de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, los inspectores de la fuerza pública a la que estén adscritos los organismos de inteligencia y contrainteligencia deberán rendir un informe anual ante el ministro de Defensa y los inspectores del DAS y la UIAF ante las respectivas oficinas de control interno o las dependencias encargadas de tal fin. En estos informes se verificará que las labores ejecutadas por los organismos respondan a los principios, límites y fines establecidos en la ley para estas actividades.

⑤ También se crea, como mecanismo de control, una comisión legal parlamentaria de seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia, encargada de verificar el respeto de las garantías constitucionales y requerimientos legales en la materia, así como la eficiencia en el uso de los recursos por parte de los distintos organismos. La comisión estará conformada por seis congresistas pertenecientes a las comisiones segundas constitucionales permanentes del Senado y la Cámara de Representantes, quienes serán elegidos por las comisiones en sesión conjunta para períodos de cuatro años. Para ello,

se seleccionarán tres miembros por cada corporación, garantizando la representación de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al gobierno.

- ⑥ Las principales funciones asignadas a la comisión de seguimiento serán:
 - ⑦ Presentar un informe anual ante las comisiones segundas conjuntas del Congreso –con copia al presidente de la república– acerca del cumplimiento de los controles y garantías de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, formulando recomendaciones para su mejoramiento.
 - ⑧ Elaborar recomendaciones para la formulación del Plan Nacional de Inteligencia.
 - ⑨ Llevar a cabo una reunión semestral con la JIC para velar por el cumplimiento de los principios, fines y límites de la función de inteligencia y contrainteligencia.
 - ⑩ Emitir conceptos sobre proyectos de ley que versen sobre la materia, así como sobre el informe de auditoría de los gastos reservados elaborado por la Contraloría General de la República.
 - ⑪ Citar a los funcionarios directivos de los organismos de inteligencia para el ejercicio del control político.
- ⑫ Los congresistas que pertenezcan a esta comisión deberán guardar reserva sobre la información a la que tengan acceso durante y después de ser miembros de

dicha instancia, por el plazo máximo que determine la ley. Para garantizar la reserva de la información, los miembros de la comisión serán sometidos a estudios periódicos de confiabilidad y seguridad, los cuales serán reglamentados por el gobierno nacional.

(4) BASES DE DATOS Y ARCHIVOS

- ⑬ Con el fin de unificar la información y tener una mayor capacidad de control sobre los datos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, cada uno de ellos contará con un Centro de Protección de Datos y Archivos (CPD), el cual se encargará de verificar que los procesos de recolección, almacenamiento, producción y difusión de información se desarrollen conforme a la Constitución y la ley.
- ⑭ El principal objetivo de los CPD será administrar la información contenida en las bases de datos y archivos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, asegurando su reserva, depuración, actualización y uso adecuado. La información contenida en los CPD tendrá reserva legal sin que pueda hacerse pública ni ser difundida a particulares.
- ⑮ Los criterios que guiarán la depuración y actualización de la información de los CPD serán establecidos por la JIC, teniendo en cuenta la obligación de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y el deber de garantizar la preservación de la memoria histórica de la nación, así como las disposiciones de la ley de archivos.

(5)

RESERVA DE INFORMACIÓN

Los documentos, información y elementos técnicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, dada la naturaleza de sus funciones, estarán amparados con reserva legal por un término máximo de cuarenta años. En este sentido, dichos organismos deberán adoptar las medidas pertinentes para impedir que sus miembros copien, porten, reproduzcan, almacenen, manipulen o divulguen información de inteligencia y contrainteligencia con fines distintos al cumplimiento de su misión.

Para garantizar dicha reserva, las personas que tengan acceso a esta información –servidores públicos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia; funcionarios que ejecuten actividades de control, supervisión y revisión, y usuarios– estarán en la obligación de suscribir un acta de compromiso de reserva de los datos sobre los que tengan conocimiento. El deber de reserva permanecerá aún después del cese de las funciones del respectivo servidor o su retiro de la institución, por el tiempo máximo establecido en la ley. Los servidores públicos que indebidamente divulguen información o documentos reservados, incurrirán en causal de mala conducta, sin perjuicio de las acciones penales a las que haya lugar.

Para fortalecer las sanciones por violación de la reserva legal de documentos de inteligencia y contrainteligencia, el proyecto modifica los artículos 194, 195, 418, 419 y 420 del Código Penal, incluyendo amonestaciones más gravosas para los delitos relacionados con esta materia. Así, se adicionan penas de prisión de cinco a ocho años por los delitos de divulgación y empleo de documentos reservados, acceso abusivo a un sistema informático, revelación de secreto, utilización de asunto sometido a secreto o reserva y utilización indebida de información oficial privilegiada. Además, se modifican los artículos 149 y 150 del Código Penal Militar, incrementando las penas de prisión por los delitos de revelación de secretos y revelación culposa.

Por otra parte, el proyecto determina que sólo el presidente de la república y sus ministros estarán facultados para hacer requerimientos a los organismos de inteligencia y contrainteligencia, siendo, por tanto, los principales destinatarios de la información que estos produzcan.

(6)

PROTECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTTELIGENCIA

Debido al alto riesgo que implican las labores de inteligencia y contrainteligencia para los funcionarios que las ejecutan, el proyecto autoriza a los directores de estos organismos para que soliciten ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la expedición de nuevos documentos de identidad para sus agentes, los cuales serán utilizados exclusivamente en el ejercicio de sus funciones. Esta medida busca preservar la vida e integridad de los servidores públicos que ejecutan este tipo de actividades, así como facilitar el

desarrollo de las labores propias de sus cargos.

De igual forma se plantea que los funcionarios de organismos de inteligencia y contrainteligencia cuya integridad personal o la de su núcleo familiar se vea en riesgo o amenaza inminente a causa del desarrollo de sus funciones, tendrán la debida protección por parte del Estado. Para ello, cada entidad determinará las herramientas y mecanismos de protección para sus agentes.

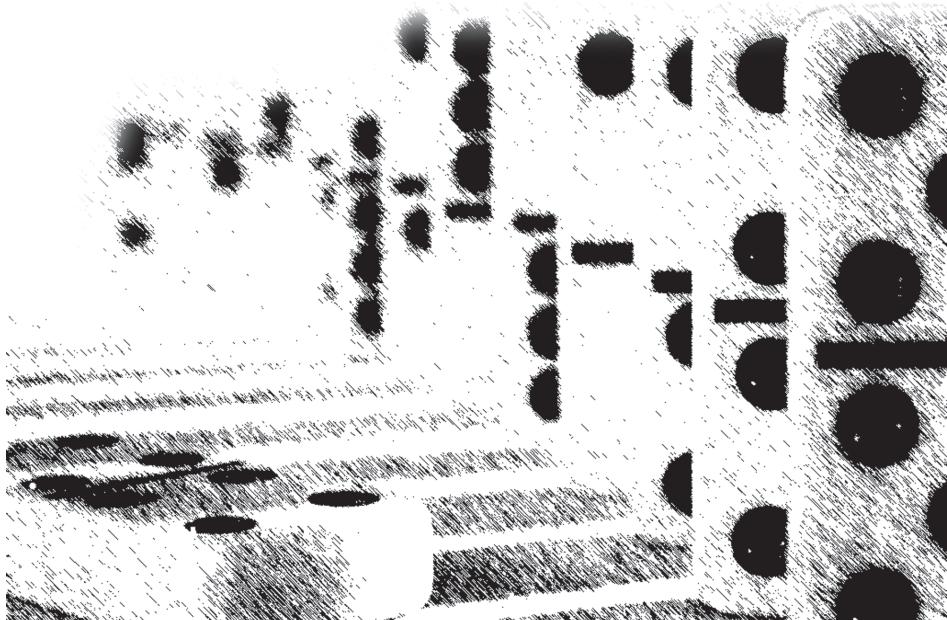
(7)

COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Finalmente, con el objetivo de facilitar la colaboración de entidades públicas y privadas con los organismos de inteligencia y contrainteligencia, se establece que las primeras podrán cooperar brindando información que permita a los organismos cumplir debidamente con sus funciones. Cuando dicha información esté amparada por la reserva legal, podrán suscribirse convenios interinstitucionales de mutuo acuerdo que permitan acceder a los datos solicitados sin violar el principio de reserva de la información.

En particular, los operadores de telecomunicaciones –públicos o privados– estarán en la obligación de

suministrar su historial de comunicaciones a los organismos de inteligencia y contrainteligencia, previa solicitud del director del respectivo organismo y en desarrollo de una operación autorizada. Además, los operadores de telecomunicaciones deberán brindar a estos organismos las herramientas logísticas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades. No obstante, en el proyecto se especifica que la interceptación de comunicaciones estará sujeta en todos los casos a los procedimientos y requisitos establecidos en la Constitución y la ley.



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