



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 la cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se crea el departamento administrativo denominado Agencia Central de Inteligencia de Colombia (ACI) y se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con el régimen de personal y la creación de un sistema específico de carrera administrativa en la nueva agencia, el cambio de usuarios y titulares del certificado judicial, la reasignación de funciones y competencias de la entidad suprimida a otras ramas del poder público y se dictan otras disposiciones".
- ➔ **Número del proyecto de ley:** 189 de 2009 Cámara, 185 de 2009 Senado.
- ➔ **Autor:** Fabio Valencia Cossio, ministro del Interior de Justicia y Felipe Muñoz, director del DAS.
- ➔ **Ponentes:** representantes a la Cámara Roy Barreras, Carlos Enrique Soto, German Varón, Jorge Humberto Mantilla, Juan de Jesús Córdoba, Jaime Enrique Duran, Franklin Legro Segura, David Luna, Gustavo Puentes, Zamir Silva, Carlos Enrique Ávila.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 1022 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente ponencia para primer debate.

www.icpcolombia.org

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

EM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Agencia Central de Inteligencia de Colombia (ACI)



CONTEXTO

En Colombia las actividades de seguridad y defensa son facultades desarrolladas exclusivamente por el Estado a través de entidades del orden nacional que desempeñan funciones especializadas, tendientes a garantizar la protección de las instituciones y los ciudadanos ante amenazas de índole interna y externa. Una de las principales labores del Estado en materia de seguridad, son las actividades de inteligencia estratégica, a través de las cuales se recoge, evalúa y analiza información relevante para el diseño de acciones encaminadas a proteger los intereses y la integridad de la nación. La primera entidad encargada del servicio de inteligencia estatal en el país, fue el Servicio de Inteligencia de Colombia (SIC), creado en 1953 bajo el gobierno del General Rojas Pinilla, al cual, en 1960, se le denominó Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Desde su creación, el DAS ha sido objeto de importantes reestructuraciones, en el contexto del proceso de modernización estatal implementado en la década de los ochenta y el cambio constitucional de 1991.

A partir de estas reformas, el DAS adquirió funciones que desbordan su misión inicial de inteligencia y contrainteligencia, desarrollando actividades como el acompañamiento táctico a operaciones militares, el ejercicio de funciones de policía judicial, enlace con la International Criminal Police Organization (Interpol), protección de personas y expedición del certificado judicial, entre otras. Esta situación ha dificultado la especialización de la entidad en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos –inteligencia estratégica y control migratorio– y obligado

a expandir su estructura burocrática para asumir funciones propias de otros organismos, minando su eficiencia y eficacia¹.

Esta situación, sumada a la necesidad de armonizar el funcionamiento actual del sistema de inteligencia y contrainteligencia con las disposiciones de la Ley 1288 de 2009, conocida como la Ley de Inteligencia, así como los recientes escándalos relacionados con la interceptación de líneas telefónicas y la obtención de información de manera irregular por parte de miembros de éste organismo, plantearon el escenario propicio para impulsar una reforma estructural del DAS que garantice la transparencia y eficacia en el cumplimiento de las labores de inteligencia estratégica. Por esta razón, el gobierno nacional ha presentado ante el Congreso de la República un proyecto de ley que busca suprimir el DAS y crear un nuevo departamento administrativo denominado Agencia Central de Inteligencia de Colombia (ACI), que realizará de manera exclusiva labores de inteligencia, contrainteligencia y control migratorio, para lo cual se conceden facultades extraordinarias al ejecutivo para organizar la estructura administrativa y reasignar las funciones de ésta nueva entidad a otros organismos especializados².



1 "Por cada funcionario dedicado a la labor de inteligencia, hay seis funcionarios que realizan labores diferentes". Exposición de motivos. Proyecto de Ley 189 de 2009 Cámara.
2 Las funciones que no hacen parte de la misión institucional del DAS, serán reasignadas a entidades como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, con las que se ha trabajado en los últimos meses en la firma de convenios que faciliten el traslado de funciones y de personal requeridos.

Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO

- Suprimir el DAS.
- Crear la Agencia Central de Inteligencia y dotar al presidente de la república de facultades extraordinarias para determinar la estructura administrativa de ésta entidad, así como reasignar las funciones ejercidas por el DAS a otras entidades de la rama ejecutiva.



1 SUPRESIÓN DEL DAS Y CREACIÓN DE LA ACI

● El proyecto suprime al DAS y crea como nuevo departamento administrativo la ACI como la entidad encargada de orientar y coordinar los demás organismos que conforman el Sector Administrativo de Inteligencia y Seguridad del Estado, que ahora estaría compuesto por la ACI y el Fondo Rotatorio como establecimiento público adscrito a la misma.

● La ACI funcionará conforme a los principios de la Constitución Política de 1991 y la Ley 1288 de 2009 de Inteligencia y Contrainteligencia, y tendrá como misión desarrollar los siguientes objetivos:

1. Planeación, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información relacionada con inteligencia civil estratégica y prospectiva del Estado colombiano.
2. Obtención de información, a través de cooperación con otros organismos nacionales e internacionales que cumplan funciones de inteligencia y contrainteligencia, necesaria para la toma de decisiones estratégicas.
3. Prevención, detección e interrupción de amenazas internas o externas que atenten contra las instituciones democráticas y la seguridad nacional.
4. Control migratorio conforme a la política sobre la materia, diseñada por el gobierno nacional.
5. Promoción de una cultura integral de inteligencia de Estado, que comprenda cooperación internacional y protección de los derechos humanos, así como formación y capacitación a funcionarios.

● Al igual que el DAS, la sede oficial de la ACI funcionará en Bogotá y su director será de libre nombramiento y remoción por el presidente de la república, y

trabjará de forma coordinada y armónica con las demás entidades que ejercen funciones relacionadas con inteligencia estatal, tales como el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, entre otras.

● La implementación de la ACI requerirá que varias de las funciones que desempeña hoy el DAS, sean trasladadas a otras entidades públicas, para esto, en términos presupuestales, desde el año 2010 hasta su total implementación, la fuente de financiación provendrá de los ahorros obtenidos por el DAS, producto de la disminución de la planta de personal (aproximadamente 6.500 personas trabajan hoy en el DAS, de las cuales se estima que 3.000 serán vinculadas a la ACI, 700

serán pensionados y 1.500 reubicados en la Fiscalía General de la Nación). Para esto, en cada vigencia fiscal se deberán autorizar los gastos en que vayan a incurrir las entidades que asuman las funciones que hasta ahora desempeñaba el DAS, suma que no podrá ascender al valor estimado de ahorro por dicha reubicación de personal.

● Después del 2010, los gastos necesarios para el funcionamiento de la ACI deberán ser contemplados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como la asignación de nuevas funciones a otras entidades públicas, todo, teniendo como punto de partida el Marco de Gasto de Mediano Plazo, aprobado para el Sector Administrativo de Seguridad e Inteligencia.

2 ESTRUCTURACIÓN DE LA ACI

● Para la organización y estructuración de la ACI, el proyecto de ley otorga facultades extraordinarias al presidente de la república para que dentro de los seis meses siguientes a la sanción presidencial, se expidan los decretos necesarios para reglamentar y desarrollar lo relacionado con:

- Ⓜ Creación de un sistema de carrera técnica administrativa para el sector.
- Ⓜ Reestructuración de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, de manera que pueda asumir las funciones de investigación criminal y de policía judicial que desarrollaba el DAS.
- Ⓜ Adecuación de usos de tecnologías, intercambios de bases de datos y suministro de información relacionada con la certificación de antecedentes judiciales.



- Ⓜ Reasignación de funciones que desarrollaba el DAS y continuarán siendo desempeñadas por la ACI.
- Ⓜ Desarrollo de la nueva estructura operacional y planta de personal de la ACI.
- Durante el período necesario para la estructuración de la ACI, el DAS y los funcionarios que la componen, continuarán ejerciendo sus funciones de manera ordinaria. Sin embargo, podrán irse trasladando algunas funciones –que ya no desempeñará la ACI– a las entidades del orden nacional que vayan a asumir dichas responsabilidades, como ya se ha empezado a hacer con la Fiscalía General de la Nación.

Ejes conceptuales de la creación de la Agencia Central de Inteligencia

Las consideraciones esbozadas por el gobierno para la creación de la ACI, tienen que ver por un lado, con la ineficiencia de la organización actual del DAS y, por otro, con el desarrollo de actividades que no son propias de su misión central como organismo de inteligencia civil:

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1. *Planta de personal.* Una de las razones que motivan la reforma, es la existencia de un marcado desequilibrio entre los funcionarios del DAS encargados de cumplir funciones de inteligencia y contrainteligencia (1.056 funcionarios) y los que desempeñan otras labores como extranjería, investigación criminal y protección de personas (3.447 funcionarios). Con la creación de la ACI, se pretende reasignar al personal encargado de las actividades de policía judicial, expedición del certificado judicial y protección de personas a las entidades que ejercerán en adelante dichas funciones.
2. *Régimen de ascensos.* Actualmente, el régimen de carrera administrativa para los detectives del DAS, contempla un modelo de ocho escalafones y un período de promoción de acuerdo con los años de pertenencia a la institución de entre dos y cuatro años, con un tiempo de servicio máximo de veinte años. Este esquema de promoción, no ofrece los suficientes incentivos a los detectives, en la medida en que no existen diferencias significativas entre los niveles salariales de los diferentes escalafones, y los cargos a proveer en los niveles más altos, son escasos en comparación con los niveles bajos, ocasionando una pérdida de dinamismo y movilidad en la carrera administrativa.
3. *Estructura regional.* Actualmente, el DAS cuenta con 27 seccionales, 29 puestos operativos y 38 puestos migratorios a lo largo del país, pero a pesar de la extensa presencia regional, la estructura actual resulta ineficiente debido a que la ubicación de las seccionales no responde a las necesidades de inteligencia del país, e implica altos costos operativos. Por esta razón, se pretende reestructurar el esquema de operación a través de la creación de ocho regionales que reemplazarán a las seccionales, las cuales serán distribuidas según las necesidades de inteligencia estratégica y la capacidad técnica. Con esta nueva estructura se flexibilizará el accionar de la entidad en función de la demanda por labores de inteligencia, se reducirán los costos de funcionamiento y se incrementará la productividad, manteniendo la presencia local.
4. *Perfil profesional.* Una de las principales modificaciones que se pretende introducir con la ACI, son mayores exigencias en los perfiles laborales del personal, con requerimientos estrictos de competencias técnicas y profesionales que se adecúen a las necesidades y retos de las labores de inteligencia estratégica y contrainteligencia. Para esto, se elevarán los requisitos de ingreso y confiabilidad para la vinculación de funcionarios; se establecerá un sistema de carrera especial con mecanismos adecuados de promoción y política salarial acorde con la experiencia, y se definirá un esquema de funciones que demarque claramente las actividades de cada cargo.



FUNCIONES DE LA ACI

1. *Adecuación a la Ley de inteligencia.* Uno de los motivos fundamentales para la creación de la ACI, es la adecuación de la función de inteligencia y contrainteligencia a los parámetros establecidos en la Ley 1288 de 2009 y el Decreto 3600 de 2009 que la reglamenta, ya que la estructura para el desarrollo de las actividades de inteligencia, debe enmarcarse dentro de las normas en materia de protección de la información, coordinación, respeto a los derechos humanos y garantías establecidos en esta norma (ver recuadro de la Ley 1288 de 2009).
2. *Esquemas no misionales de protección a personas.* Actualmente, el DAS cuenta con un programa de protección, a través del cual brinda esquemas de seguridad a los funcionarios de altos cargos del gobierno, a los directivos de la entidad, así como a personas que por su condición de riesgo han solicitado protección del Estado, en el marco del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y de Justicia. Sin embargo, dado que ésta función no hace parte de su misión institucional, y en cumplimiento del Decreto 4785 de 2008, se pretende trasladar gradualmente las labores de protección a la Policía Nacional, organismo que cuenta con las atribuciones legales y la capacidad operativa para cumplirlas de forma eficiente.
3. *Función de policía judicial.* El traslado de la función de policía judicial del DAS a la Fiscalía General de la Nación, se debe a la diferencia significativa que existe entre las funciones de inteligencia estratégica y de policía judicial. Mientras que la primera se refiere a la obtención de información sobre eventos o actividades que podrían constituir una amenaza inminente para el Estado o los ciudadanos –prospectiva–, la segunda se concentra en la investigación de un hecho ilícito que posiblemente haya ocurrido y que conduzca a determinar probatoriamente la existencia de responsabilidades retrospectiva–. Por este motivo, se pretende separar las dos funciones, la ACI conservará la función de inteligencia estratégica y la función de policía judicial estará a cargo de la Fiscalía, lo que implica que deberán crearse mecanismos que garanticen la cooperación constante y fluida para el intercambio de información entre los dos organismos.
4. *Certificado judicial.* Otra de las funciones que dejará de cumplir la nueva agencia de inteligencia, será la expedición del certificado judicial, ya que se trata de un documento que certifica las deudas penales de los ciudadanos, por lo que su expedición debe ser trasladada al poder judicial.
5. *Enlace con la Interpol.* Actualmente, la Oficina Central de la Interpol para Colombia está asignada al DAS, lo que implica la administración de la información contenida en la base de datos de éste organismo internacional. No obstante, al tratarse de un acuerdo eminentemente policial, dicha función debe ser ejercida por la entidad encargada de la seguridad ciudadana, es decir, la Policía Nacional.
6. *Autoridad de Control Migratorio.* Una de las actividades que pese a no estar relacionada directamente con la labor de inteligencia, seguirá en cabeza de la ACI, es el control migratorio. Dicha función resulta relevante para la nueva entidad, pues a través de ella es posible controlar el ingreso y salida de personas tanto en el ámbito nacional como en el internacional, proporcionando información importante para la toma de decisiones que garanticen la seguridad del Estado, contribuyendo a detectar amenazas inminentes para la seguridad del Estado.

● Cuadro 1. Ley 1288 de 2009³

- ❖ La función de inteligencia y contrainteligencia debe ser desarrollada por los organismos especializados del orden nacional —el DAS, la Unidad Administrativa Especial de Información Análisis Financiero (Uiáf) y las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional autorizadas— mediante la ejecución de actividades de planeación, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información dirigida a proteger los derechos humanos y a combatir amenazas contra la convivencia, seguridad y defensa nacional.
- ❖ La ejecución de las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben guiarse por los principios de necesidad —sólo deben adelantarse labores de inteligencia y contrainteligencia cuando no se disponga de otros medios para alcanzar los fines constitucionales deseados—, idoneidad —los métodos utilizados deben corresponder a los objetivos establecidos—, y proporcionalidad —los fines que se espera alcanzar deben ser proporcionales a los métodos utilizados—.
- ❖ Además de estos principios, las funciones de inteligencia y contrainteligencia tienen como límites el respeto de los derechos humanos, las normas constitucionales, legales, el Derecho Internacional Humanitario y el principio de reserva legal. La ley dispone que dichas actividades no podrán desarrollarse con base en consideraciones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a organizaciones sindicales, sociales o de derechos humanos, ni para promover intereses políticos o afectar garantías de los partidos políticos de oposición.
- ❖ La Ley 1288 busca también generar una cooperación armónica entre los organismos de inteligencia y contrainteligencia, para lo cual creó el Plan Nacional de Inteligencia y la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC). El primero es un documento anual en el que se definen los objetivos y prioridades de los organismos que ejercen actividades de inteligencia y contrainteligencia, asegurando la coherencia global en el desarrollo de sus funciones. Por su parte, la JIC es el 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.
- ❖ La JIC está conformada por el ministro de Defensa Nacional; 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. Sus principales funciones incluyen la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia, la producción de informes de inteligencia estratégica para el gobierno nacional, la coordinación de la distribución de tareas entre los organismos de inteligencia y contrainteligencia, y la regulación de los procedimientos para el manejo de información de dichos organismos.
- ❖ Para efectos de supervisión y control de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, la ley dispone que todas las actividades ejecutadas por los funcionarios de organismos de inteligencia y contrainteligencia, deberán enmarcarse en misiones u operaciones y estar soportadas por una orden emitida por el superior jerárquico. Así mismo, los inspectores y organismos que desempeñan estas funciones deberán rendir informes anuales ante el ministro de Defensa y las respectivas oficinas de control interno de las entidades. Además, se establece 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.
- ❖ Para garantizar el adecuado manejo de la información reservada de contemplados mecanismos: por un lado, la creación de un Centro de Protección de Datos y Archivos (CPD), que permitirá controlar los datos generados mediante actividades de inteligencia y contrainteligencia, verificando que los procedimientos para su recolección se desarrollen de forma legal. Y por otro, la garantía de la reserva legal de los documentos, información y elementos técnicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, cuya violación puede conducir a penas de prisión de hasta ocho años.

3 Para mayor información consulte el **Boletín 123** del Observatorio Legislativo en http://www.icpcolombia.org/observatorio_e.php?Tema=6

● Cuadro 2. Principales antecedentes normativos

- ❖ **1953:** una de las políticas implementadas en el gobierno del General Rojas Pinilla fue la creación del **Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Civil Colombiano (SIC)**, mediante el Decreto 2872 de 1953. El SIC prestaba servicios de inteligencia de manera exclusiva, para asuntos de seguridad interna y externa existía otra entidad dentro de la estructura del Estado.
- ❖ **1960:** en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, mediante el Decreto 1717 de 1960, se sustituye la SIC por el **Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)**.
- ❖ **1974:** con el Decreto 625 de 1974, se reorganizó administrativamente el DAS.
- ❖ **1981:** la Ley 4 de 1981 crea el Fondo Rotatorio como una entidad adscrita al DAS, encargada de administrar los recursos originados por algunos servicios prestados por el DAS como la expedición del Certificado Judicial y certificados y multas de extranjería, para cumplir funciones relacionadas con la adquisición, conservación y mantenimiento de los bienes. Estos recursos se destinan para la adquisición y mantenimiento de los bienes, equipos y demás requerimientos para el desarrollo de las funciones del DAS.
- ❖ **1989:** el Decreto 512 reestructura nuevamente el DAS, e inicia un proceso de modernización y tecnificación.
- ❖ **1992:** luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el presidente Gaviria expide el Decreto 2110 de 1992 con el que se adaptó la estructura del DAS a la nueva norma constitucional.
- ❖ **2000:** a partir de la sanción de la Ley 489 de 1998, se expidieron los Decretos 218 y 1272 de 2000 para adaptar la estructura del DAS a la nueva organización de las entidades estatales del orden nacional.
- ❖ **2004:** el Decreto 643 de 2004 modifica la estructura del DAS.
- ❖ **2009:** la Ley 1288 de 2009 crea la Junta de Inteligencia Conjunta, establece mecanismos de control y reserva de la información. La Ley fue reglamentada por el Decreto 3600 de 2009.



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 Nadya Aranguren Niño | 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