



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 1.022

Bogotá, D. C., martes 13 de octubre de 2009

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 188 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se declara al municipio de Guavatá en el departamento de Santander, Capital Nacional de la Guayaba y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese al municipio de Guavatá en el departamento de Santander como Capital Nacional de la Guayaba.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Regalías, asignará los recursos necesarios para la creación de Programas Agroindustriales y Proyectos de Financiación y Comercialización para los Cultivadores y Procesadores de la Guayaba en el municipio de Guavatá, Santander, y en la provincia de Vélez.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, asignará los recursos necesarios para la creación de un centro de investigación y capacitación, dirigido a los cultivadores y procesadores de la guayaba en el municipio de Guavatá, Santander, y especializado en el fortalecimiento de este cultivo.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional a través del Instituto Nacional de Vías, asignará los recursos necesarios para la adecuación y recuperación de las vías de acceso a la provincia de Vélez, específicamente para el municipio de Guavatá.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asignará los recursos necesarios para la creación del "Parque Temático de la Guayaba" en el municipio de Guavatá, Santander, con el fin de incentivar el turismo y reconocimiento de la región.

Artículo 6°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios y celebrar los contratos requeridos para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Presentada por:

Javier Leonardo Cubides Vargas,
Honorable Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El municipio de Guavatá se encuentra localizado al sur del departamento de Santander, distante 8 km de Vélez capital de la provincia del mismo nombre, posee una temperatura promedio de 19° y una extensión de 56 km². Su fundación se le atribuye a Martín Galeano, el 6 de febrero de 1542, tendiendo en cuenta la Ordenanza 26 de mayo 28 de 1941 y la Resolución Municipal 014 de febrero 6 de 2009, que con motivo del Aniversario número 467, establece como fecha del cumpleaños de Guavatá el 6 de febrero de cada año. Constituida como parroquia desde 1789 y como municipio desde el año 1887.

Entre los encantos y cualidades de esta bella población, además de la gran calidad humana y capacidad de trabajo de sus moradores, Guavatá ofrece entre sus principales atractivos, empezando por los paisajes que se avizoran desde la roca (vía Puente Nacional) o desde Siberia (donde nace el agua del acueducto de Guavatá), así como el Mirador La Peñuela -ruta turística, seguido de la exuberante vegetación en la que predominan los guayabales y por ende el aroma de guayaba y el merecido título de capital guayabera de Colombia, por la cantidad y calidad de esta fruta. Le siguen en importancia cultivos de café, maíz, caña panelera, plátano y frutales, junto con áreas dedicadas a la ganadería de doble propósito.

Las 12 fábricas de bocadillo existentes generan trabajo y benefician a más de 500 familias. Estas industrias orgullosamente proveen de excelente bocadillo los mercados de las principales ciudades colombianas. Sus habitantes y turistas encuentran en la parte urbana el Santuario de Santo Cristo, muy venerado especialmente en sus tradicionales festividades de febrero, debido a los milagros que se le atribuyen, desde hace cerca de 300 años. El actual Parque Nacional de la Guayaba se constituye en la tarjeta de presentación de la población y fue producto de una serie de adecuaciones a lo que en otrora fuera plaza de mercado.

La mayor producción de guayaba en Colombia, se encuentra en el departamento de Santander, con un aporte del 33% a la producción nacional. La guayaba es considerada como la "fruta reina", por ser la más

nutritiva. Es la única fruta conocida hasta hoy que contiene 16 vitaminas; ocupa el tercer lugar en su contenido de vitamina C y pectina. Igualmente ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, como un producto alternativo, junto con la panela, para superar la crisis alimentaria y el desempleo en los países en vía de desarrollo.

Inspirado en el precepto Constitucional, según el cual es deber del Estado promover todas aquellas actividades que mejoren el ingreso y calidad de vida de la población campesina, y conecedor de la real situación que viven los cultivadores y procesadores de la guayaba en el municipio de Guavatá, me di a la tarea de reunirlos en un foro que se realizó el once (11) de septiembre del año que avanza, acompañados por las autoridades municipales, gremios, instituciones educativas y culturales, así como a los cultivadores productores y comercializadores del producto. Evento en el cual se firmó una declaración final que contiene las aspiraciones de cada uno de los sectores y que deberían ser plasmadas en el proyecto de ley: **“Por medio de la cual se declara al municipio de Guavatá en el departamento de Santander, Capital Nacional de la Guayaba y se dictan otras disposiciones.”**

Es el objeto fundamental de este proyecto de ley, elevar el nivel de vida de la población campesina, productora y procesadora de la guayaba en el municipio de Guavatá (Santander), y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Campesino para que mediante programas que provean de capacitación y financiamiento a los productores de la guayaba en este municipio, promuevan, apoyen y coordinen el mejoramiento económico, social y cultural de los productores de guayaba y estimulen la participación de las organizaciones y cadenas de este producto en el municipio de Guavatá.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 8 de octubre del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 188 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Javier Leonardo Cubides V.*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.
* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 189 DE 2009
CAMARA

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Suprimase el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–.* El Gobierno Nacional dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación de conformidad con las normas que rigen la materia y la situación de los servidores públicos.

Artículo 2°. Créase la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI–, la cual tendrá la naturaleza de Departamento Administrativo, que orientará y coordinará las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman el Sector Administrativo de Inteligencia y Seguridad de Estado, dentro de los fines y límites señalados en la Constitución Política y, en especial los previstos en la Ley 1288 de 2009, en desarrollo de los siguientes objetivos:

1. La producción de la inteligencia civil estratégica y prospectiva del Estado, mediante la planeación, la recolección por medios abiertos, medios técnicos y fuentes humanas, el procesamiento, el análisis y la difusión de información para la toma de decisiones.

2. La prevención, detección y/o neutralización de amenazas internas o externas que pongan en peligro las instituciones democráticas y la seguridad nacional.

3. El aseguramiento del control migratorio del Estado colombiano ejerciendo la autoridad de control del mismo, en desarrollo de la política fijada por el Gobierno Nacional.

4. La obtención de información oportuna y en tiempo real para la toma de decisiones estratégicas a través del intercambio y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales que cumplan funciones de inteligencia y contrainteligencia de Estado o que cuenten con información de interés para la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI–.

5. El desarrollo de una cultura integral de inteligencia de Estado, de cooperación internacional y de respeto por los Derechos Humanos, por medio de la formación y especialización de los funcionarios y aspirantes de la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI–.

Para efectos del número y orden de precedencia de los Departamentos Administrativos, la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI–, ocupará el lugar del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–.

Artículo 3°. La mención hecha por leyes anteriores al Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, relacionadas con los objetivos señalados en esta ley, se entenderán hechas a la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI–, que se crea mediante la presente ley.

La Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– ejercerá sus funciones de inteligencia y contrainteligencia en el marco de la cooperación y coordinación con los demás organismos que lleven a cabo estas actividades en los términos de los artículos 6° y 7° de la Ley 1288 de 2009.

Artículo 4°. La Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– tendrá sede en Bogotá y un Director de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien actuará como su representante legal, con la inmediata colaboración de un Subdirector.

Artículo 5°. El Sector Administrativo de Inteligencia y Seguridad de Estado estará integrado por la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– y el Fondo Rotatorio creado mediante la Ley 4ª de 1981, que estará adscrito a ella, y por las demás entidades que cree la ley, para que hagan parte del sector, en su calidad de adscritas o vinculadas.

Artículo 6°. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley, para:

1. Crear un sistema específico de carrera administrativa y establecer todas las características que sean de competencia de la ley referente a su régimen de personal.

2. Modificar la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación en la cantidad y calidad que sea determinada de común acuerdo entre dicha entidad y el Gobierno Nacional, con el objeto de que pueda asumir, dentro de sus competencias, las cargas de trabajo generadas por la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad en relación con sus funciones de investigación criminal y Policía Judicial.

3. Reasignar funciones y competencias orgánicas del suprimido Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, a entidades y organismos de otras Ramas del Poder Público u otros órganos autónomos e independientes.

4. Expedir normas que viabilicen el cambio de usuarios de la certificación sobre antecedentes judiciales, el uso de tecnologías para la intercomunicación con otras bases de datos y para el suministro de información relacionada con los mismos y respecto de la titularidad y responsabilidades en la administración del correspondiente trámite.

Artículo 7°. El Gobierno Nacional dispondrá de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para establecer la estructura, planta de personal y operaciones de la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– que se crea mediante la presente ley.

Hasta tanto entre en operación la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– los funcionarios continuarán ejerciendo las funciones asignadas a sus cargos de acuerdo con la actual estructura del Departamento Administrativo de Seguridad, sin perjuicio de las que sean asignadas a otras entidades del orden nacional, de conformidad con las evaluaciones técnicas que adelante el Gobierno Nacional.

Artículo 8°. A partir del año 2010 y durante el periodo de la implementación de la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– y la asunción de funciones por parte de otras entidades públicas, se define como la fuente de financiación los ahorros obtenidos por el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– como resultado de la disminución de su planta de personal. En consecuencia, en cada vigencia fiscal se autorizarán gastos a las entidades que adquieran nuevas funciones como consecuencia del cumplimiento de esta ley hasta por una suma equivalente al ahorro que certifique el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, el cual se causará en la vigencia fiscal respectiva.

Artículo 9°. En los términos del artículo 86 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Gobierno Nacional hará los ajustes presupuestales correspondientes.

En este mismo sentido, los gastos correspondientes a la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– el funcionamiento de la Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– y la asunción de funciones por parte de otras entidades públicas, deberá hacerse con base en el Marco de Gasto de Mediano Plazo aprobado para el sector administrativo de seguridad e inteligencia.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia; *Felipe Muñoz Gómez*, Director del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Consideraciones jurídicas que conllevan a la iniciativa legislativa

Conforme a lo establecido en el artículo 89 numerales 15 y 16 de la Constitución Política, corresponde

al Presidente de la República, en ejercicio de facultades constitucionales propias, “15. *Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley*” y “16. *Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley*”.

El Congreso de la República ejerció la facultad que le atribuye el artículo 150-7 de la Constitución Política de “*Determinar la estructura de la administración nacional...*”, por medio de la expedición de la Ley 489 de 1998, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, la cual se ocupó de las siguientes materias:

1. Reglamenta y articula los principios e instrumentos de la función administrativa con los contemplados en la Constitución para el ejercicio de las competencias por parte de los diferentes órganos y entidades del Estado.

2. Crea los Sistemas de Desarrollo Administrativo, de Control Interno y de Información Administrativa.

3. En desarrollo del numeral 7 del artículo 150 Constitucional, el Congreso determina la Estructura y Organización de la Administración Pública Nacional, definiendo y regulando el funcionamiento de cada uno de sus órganos y entidades.

4. Reglamenta el ejercicio de las funciones presidenciales señaladas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la C. P., en relación con la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades por parte del Presidente de la República, así como la escisión de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

5. Reglamenta el ejercicio de funciones administrativas por particulares.

6. Finalmente la ley otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El alcance de estos preceptos constitucionales fue señalado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-702 de 1999 M. P. Fabio Morón D., dejando sin efecto algunas de sus normas.

Del contenido de dicha normatividad y de los pronunciamientos jurisprudenciales en la materia, se desprende que el Presidente de la República tiene facultades constitucionales propias para *suprimir entidades u organismos administrativos del orden nacional y modificar su estructura*, de conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 54 de la Ley 489 de 1998, pero no para crear nuevas unidades en tal sentido.

2. Creación de organismos y entidades administrativas

De conformidad con el artículo 150 numeral 7, en concordancia con el artículo 206 de la Constitución, corresponde al Congreso por medio de ley “...*crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras Entidades del Orden Nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica...*”, la función de crear Organismos y Entidades la desarrolla el artículo 49 de la Ley 489 de 1998, la cual es ejercida por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo (artículo 154 C. P.), pero a diferencia de las funciones de suprimir o fusionar entidades, la de creación no se encuentra dentro de las funciones que regularmente podría ejercer el Presidente de la República de conformidad con los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la C. P.

Por lo anteriormente expuesto, la facultad de crear entidades u organismos del orden nacional es exclusiva del Congreso de la República; por lo tanto, para que el Presidente de la República pueda ejercer dicha función requiere facultades extraordinarias en los términos del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

La Ley 489 de 1998 definió en el artículo 52 los criterios y condiciones con base en los cuales el Presidente de la República puede, en forma regular, proceder a la **supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales**, conforme lo ordena el artículo 189 numeral 15, por lo tanto el Presidente de la República puede en cualquier momento proceder a la supresión o disolución de cualquier entidad del orden nacional sin necesidad de estar revestido de facultades extraordinarias por parte del Congreso de la República (C-702/99, C-262/95, C-384/00 y C-698/00), a excepción de Ministerios y Departamentos Administrativos, pues el artículo 206 de la C. P. señala que *“el número, denominación y orden de precedencia de los Ministerios y Departamentos Administrativos serán determinados por la ley”*, y cualquier supresión de un Ministerio o Departamento Administrativo implicaría por lo menos la variación de su número y orden de precedencia lo cual sólo corresponde a la ley.

Por lo anterior, por iniciativa gubernamental, como lo exige la propia Constitución Política, se presenta a consideración de Congreso de la República una ley ordinaria mediante la cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, se crea la Agencia Central de Inteligencia Colombiana, ACI, y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para los menesteres propios del contenido laboral de la nueva estructura y de la reasignación de funciones hasta hoy propias del Departamento Administrativo de Seguridad en otras entidades del Ejecutivo.

3. Alcance de las facultades extraordinarias

Sin embargo, se considera conveniente precisar el alcance de las facultades extraordinarias atribuidas al Presidente. En este sentido y frente a las facultades extraordinarias establecidas en el proyecto de ley, se establecen los siguientes criterios:

1. *“Crear un sistema específico de carrera administrativa y establecer todas las características que sean de competencia de la ley referente a su régimen de personal”*.

En este aspecto, debemos comprender la solicitud de facultades, haciendo una abstracción de la estructura del Estado, para anotar que existen entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública que cuentan con el deber funcional principal de crear y establecer las disposiciones que rigen el tema de la carrera administrativa y las demás características del empleo público en Colombia.

2. *“Modificar la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación en la cantidad y calidad que sea determinada de común acuerdo entre dicha Entidad Fiscalía General y el Gobierno Nacional, con el objeto de que pueda asumir, dentro de sus competencias, las cargas de trabajo generadas por la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad en relación con sus funciones de investigación criminal y Policía Judicial”*.

Teniendo en cuenta que la estructura y planta de personal de la Fiscalía General de la Nación fueron creadas por medio de una norma de rango legal, cualquier modificación a la misma debe ser realizada por una norma de jerarquía similar.

Adicionalmente a lo expresado en el literal anterior, es necesario adecuar las estructuras de las entidades que pasarán a ejercer las competencias que no tendrá la nueva agencia de inteligencia y a las cuales inevitablemente se les incrementarán las cargas de trabajo.

3. *“Reasignar funciones y competencias orgánicas del suprimido Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, a entidades y organismos de otras Ramas del Poder Público u otros órganos autónomos e independientes”*.

La nueva agencia civil de inteligencia, por las razones expuestas en el presente documento, no contará con la multiplicidad de funciones que se tenían asignadas y es en este sentido, que se hace necesaria la redistribución de competencias y que la asunción de ellas sea atribuida a entidades que por su naturaleza funcional son las llamadas a ejercerlas eficientemente.

4. *“Expedir normas que viabilicen el cambio de usuarios de la certificación sobre antecedentes judiciales, el uso de tecnologías para la intercomunicación con otras bases de datos y para el suministro de información relacionada con los mismos y respecto de la titularidad y responsabilidades en la administración del correspondiente trámite”*.

Teniendo en cuenta que la nueva agencia de inteligencia no tendrá funciones de Policía Judicial, se hace necesario que aspectos como la actividad de expedición del certificado de antecedentes judiciales sea asumido por otra entidad u otra Rama del Poder Público cuyas funciones sean afines con el fin para el cual fue creado.

Recordando que la Ley 1238 de 2008 ordena que el certificado de antecedentes judiciales será gratuito a partir del 1° de enero de 2011, se debe resaltar la necesidad de hacer el cambio de las disposiciones legales que regulan el tema del usuario solicitante del mismo, en aras de evitar la excesiva carga presupuestal que genera la forma de expedición actual.

De la misma manera, es quien requiere la información sobre los antecedentes judiciales del ciudadano el que tiene el deber de indagar y obtener por los mecanismos legales establecidos por dicha información, previa autorización expresa del titular.

4. Ejes conceptuales

El DAS, con el pasar de los años ha venido realizando funciones complejas y en definitiva opuestas a su misión central, como lo es la ejecución de labores de inteligencia civil especializadas orientadas al acompañamiento táctico a operaciones militares, así como el ejercicio de funciones de Policía Judicial. Como se verá más adelante, tales labores deben ser excluidas de los objetivos futuros de la nueva entidad, para pasar a ser una institución centrada esencialmente en tareas de inteligencia de tipo estratégico y prospectivo, contrainteligencia de Estado y autoridad migratoria.

Aparte de la función de Policía Judicial, el DAS, también tiene asignadas las funciones de protección a personas, expedición del certificado judicial y enlace de Interpol. Todos estos roles son ajenos al oficio de un servicio de inteligencia civil especializado y, no generan valor agregado a los procesos misionales. Es esta multiplicidad de funciones la que ha llevado a que el DAS se haya desenfocado de su rol único de inteligencia estratégica y prospectiva y control migratorio dentro del Estado colombiano.

Así mismo, esa multiplicidad de funciones, ajenas a su misión, ha llevado al Departamento a competir en campos propios de otras entidades, y ha impedido que la entidad se especialice, logrando aciertos (Policía Judicial, Interpol, Certificado Judicial, por mencionar algunos), pero dejando a un lado su verdadera naturaleza y vocación.

Algunas de las funciones anteriormente mencionadas las cumplen otras entidades, tal es el caso de Policía Judicial y protección, e igualmente otras funciones deben estar en cabeza de entidades especializadas y creadas para ese fin, tal es el caso del certificado judi-

cial y de la oficina de enlace para actividades de policía internacional. Así mismo, se hace necesario que la nueva entidad, se ajuste a los requerimientos y necesidades establecidas en la Ley 1288 de 2009.

A continuación se presentará una breve descripción de los puntos mencionados, por los cuales se debe dar paso a una nueva entidad.

4.1 Aplicación de la Ley de Inteligencia

La nueva Ley de Inteligencia, Ley 1288 de 2009, en su artículo 1°, propende por el fortalecimiento del marco legal de todos aquellos organismos encargados de las labores de inteligencia y contrainteligencia, así mismo define fines y límites a sus actividades, principios rectores, mecanismos de control y supervisión, regulación de bases de datos, protección de miembros y funcionarios del sector, coordinación y cooperación entre sus organismos y deberes de colaboración entre entidades públicas y privadas. Con la creación de este nuevo elemento legislativo es necesario, para entidades que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, adoptar todas y cada una de sus consideraciones, en concordancia con la misión y objetivo de la entidad, así como a lo dispuesto en el artículo 3° de la mencionada ley. La promulgación de una ley de esta envergadura supone el debido estudio y adaptación del nuevo organismo de inteligencia civil a dicha normatividad. Este proceso de “adaptación normativa”, junto con las ya conocidas “grietas” que ha mostrado tener el DAS, hacen imperativa la realización de creación de una nueva entidad.

4.2 Esquemas no misionales de protección a personas

El Decreto 643 de 2004, normatividad que establece la estructura del DAS, contempla expresamente, como función de la Oficina de Protección Especial, la de proteger al Presidente de la República y su familia, Vicepresidente y su familia, Ministros y ex Presidentes de la República, Director y Subdirector del DAS y sus familias y demás funcionarios de la entidad que lo requieran.

No obstante, la entidad ha apoyado la función de protección a personas diferentes a la misión de la entidad, oficio que se ha venido realizando de manera efectiva. Aun así, dicha protección supone una inmensa carga para el Departamento, labor que, en el orden nacional, viene siendo ejecutada en su mayoría por la Policía Nacional, quien cuenta con las atribuciones legales y de cobertura para ello. En tal sentido, el DAS viene colaborando con el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y de Justicia, el cual tiene por objeto apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto que conforma dicho programa. En desarrollo de esto, el Departamento viene ejecutando labores de protección a personas que por su condición o riesgo, han solicitado ser protegidos por el Estado colombiano.

Con el objetivo de reenfocar su misión, el Decreto 2816 de 2006, entre otros aspectos, ordenó el desmonte gradual de la labor de protección del Departamento mediante un proceso de común acuerdo con los protegidos que, en una primera instancia, debería haber finiquitado el 30 de diciembre de 2008; sin embargo, mediante Decreto 4785 de 2008, tal desmonte gradual fue prorrogado hasta el 30 de diciembre de 2009.

En razón a lo anterior y principalmente con la finalidad de redireccionar la misión de la entidad con respecto a su función de protección, y en razón a los perjuicios que pudiere generar el manejo de tales actividades, tanto para el Estado colombiano, como para el Departamento, es vital y necesario implementar las ac-

ciones o medidas que eviten la ejecución de esta clase de actividades ajenas, por parte del DAS.

4.3 Presencia regional

En la actualidad, el Departamento cuenta con 27 seccionales, distribuidas en diferentes lugares del territorio nacional. Igualmente, cuenta con 29 puestos operativos así como 38 puestos migratorios, divididos estos últimos en 12 aéreos, 12 marítimos, 9 terrestres y 5 fluviales. Aun así, tal organización institucional ha mostrado fallas que no han sido simples de sortear. Al entender que los actores al margen de la ley no sujetan su actividad a límites geográficos específicos, le corresponde a la nueva agencia de inteligencia desarrollar estrategias para afrontar dicho reto, adecuando su estructura organizacional al accionar de los terroristas y sus redes. Es por esto que en la nueva estructura organizacional, se pasará de 27 seccionales (y respectivos puestos operativos y migratorios), a ocho (8) regionales, las cuales serán distribuidas teniendo en cuenta las necesidades de presencia en razón de las amenazas, así como factores técnicos y estratégicos.

Una tarea propia en el ejercicio de las funciones de inteligencia y contrainteligencia es aquella conocida como labores de inteligencia “en cubierto” o “a cubierta”. Para la efectiva ejecución de dicha labor, no es esencial la existencia de una sede administrativa y visible en el lugar geográfico en el que se va a realizar la operación (operaciones) “a cubierta”. Así, la posibilidad de éxito en la realización de una operación de inteligencia, no depende de la existencia, o no, de una seccional en el lugar o locación en que se va a ejecutar dicha operación.

Así, la ejecución de labores de inteligencia en el territorio nacional, con una nueva disposición regional implica mejores y mayores ventajas en la realización de tales operaciones. En primer lugar, en cuanto se flexibiliza el accionar de los funcionarios en el territorio, no dependiendo exclusivamente del lugar de asignación en que se encuentre, sino más bien de la necesidad o conveniencia de ejecutar la labor de inteligencia de una u otra manera específica. Segundo, se disminuyen los costos fijos implícitos en el funcionamiento. Disminuye también la carga administrativa que implica mantener en debido funcionamiento cada una de las seccionales y puestos antes referidos. Por último, se mantiene la presencia local, ya no por medio de las seccionales, sino desde cada regional.

A continuación se hará un breve recuento del costo que tiene el sustento de las seccionales en el país, así como la proporción de personal de planta dispuesto en el nivel central, comparado con la sumatoria de seccionales a nivel nacional.

Distribución Presupuesto de Funcionamiento

ASIGNACIÓN	2008	2009	% PARTICIPACIÓN 2008	% PARTICIPACIÓN 2009
GASTOS GENERALES				
SECCIONALES	14.230.540.361	15.448.514.849	23%	24%
NIVEL CENTRAL	48.463.974.557	50.069.729.095	77%	76%
TOTAL	62.694.514.918	65.518.243.944	100%	100%
GASTOS DE PERSONAL				
SECCIONALES	103.359.071.443	110.761.174.189	52,00%	52,00%
NIVEL CENTRAL	95.408.373.639	102.241.083.867	48,00%	48,00%
TOTAL	198.767.445.082,00	213.002.258.056,00	100%	100%

Gráfica No. 1: Distribución presupuesto de funcionamiento.

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – DAS.

Fecha: 30 septiembre de 2009.

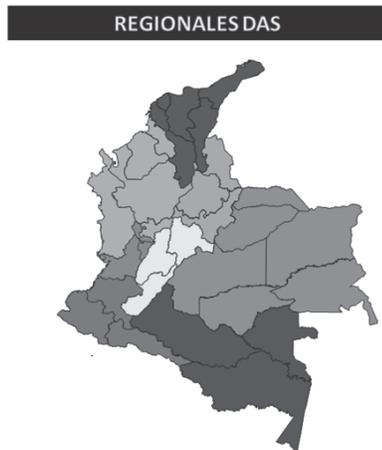
Por lo anterior, el propósito de creación de una nueva entidad, será el de fortalecer la estructura que intermedia entre el nivel central y local, buscando así viabilizar

y mejorar los procesos de coordinación y cooperación entre las diversas unidades desplegadas en el territorio, maximizando recursos y optimizando los resultados¹. La consecuencia de esta nueva forma organizacional se reflejará en el mejoramiento de la productividad a partir de la identificación de responsables a nivel regional para la ejecución de operaciones de inteligencia. Esta asignación de un funcionario “responsable” que coordine la ejecución de planes y proyectos encaminados a la materialización de objetivos de alto valor estratégico, permitirá a la nueva institución consolidar resultados contundentes frente a los nuevos retos y necesidades que demanda la seguridad nacional.

Por los motivos antes expuestos, se buscará distribuir geográficamente el país en regionales, asignadas de la siguiente manera:

- Regional 1
- Regional 2
- Regional 3
- Regional 4
- Regional 5
- Regional 6
- Regional 7
- Regional 8

Entendiendo que a los actores al margen de la ley no sujetan su actividad a límites geográficos específicos, corresponde así desarrollar e implementar estrategias organizacionales al entorno de acción terrorista y sus redes².



Gráfica N°2: Distribución presencia territorial
Fuente: Gabriel Jiménez Rincón – DAS.
Fecha: Agosto 25 de 2009.

4.4 Certificado Judicial

La expedición de un certificado que ponga en evidencia las deudas penales que un ciudadano tenga con la ley es una labor propia y perteneciente al fuero de la Rama Judicial del Poder Público. Es por esto que parece evidente la necesidad de trasladar la función de expedición del Certificado Judicial al Poder Judicial, si se posibilita con arreglo a las normas vigentes.

Una de las funciones que más visibilidad le ha dado al DAS ante la opinión pública es la prestación del servicio de expedición del certificado de antecedentes ju-

diciales (Certificado Judicial). En los últimos años, el Departamento ha buscado innovar en la prestación de dicho servicio. Para esto se creó el “certificado judicial en línea”, para que aquellos ciudadanos que ya han obtenido el certificado por primera vez, lo puedan hacer de manera rápida y efectiva, vía internet. Aun así, la prestación de tal servicio ha generado un gran desgaste administrativo y presupuestal.

Las siguientes gráficas muestran, el monto de ingresos que percibe la entidad en razón a la realización de la labor de certificado judicial, así como sus gastos. De igual manera, se expone el costo que representa la ejecución de dicha labor, en relación al recurso humano y al costo que implica la realización de esa función. Como se puede observar, a 2011, con la calidad de trámite gratuito que recibiría la expedición del mencionado certificado, se dejaría de percibir una cantidad considerable de dinero, aumentándose así el gasto general de la entidad de continuar con la ejecución de la función de certificado judicial.

FONDO ROTATORIO
PROYECCIÓN DE INGRESOS
(millones de pesos)

CONCEPTOS	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
	(cifra aprobada Minhoctenda)	(cifra proyectada)	(cifra proyectada)
Certificado Judicial	\$ 75.257	\$ 77.401	\$ 0
Otros	\$ 12.617	\$ 11.803	\$ 9.663
TOTAL INGRESOS	\$ 87.873	\$ 82.204	\$ 9.663
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	\$ 46.682	\$ 48.511	\$ 30.217
GASTOS DE INVERSIÓN	\$ 66.808	\$ 66.142	\$ 62.248
Construcción infraestructura	\$ 8.922	\$ 15.836	\$ 22.600
Infraestructura Informática	\$ 8.195	\$ 15.287	\$ 33.855
Adquisición equipos de comunicaciones, telemática e Inteligencia (Proy. Inteligencia y Proy. Comunicaciones)	\$ 15.501	\$ 1.120	\$ 11.903
Recursos adicionales para el fortalecimiento del DAS.	\$ 20.710	\$ 22.620	\$ 34.097
Capacitación	\$ 3.616	\$ 5.280	\$ 3.395
TOTAL GASTOS	\$ 112.595	\$ 108.662	\$ 112.465
DEFICIT DEL GASTO	(\$ 24.722)	(\$ 26.458)	(\$ 102.802)
EXCEDENTES FINANCIEROS (31/12/08)	\$ 107.052	\$ 82.330	\$ 55.872
			(\$ 11.930)

Gráfica N° 3: Proyección de ingresos-Fondo Rotatorio DAS.
Fuente: Oficina Asesora de Planeación – DAS.
Fecha: 30 septiembre de 2009.



Gráfica N° 4: Costo certificado judicial.
Fuente: Oficina Asesora de Planeación – DAS.
Fecha: 30 septiembre de 2009.

De otra parte, la Ley 1238 de 2008, por medio de la cual se adicionó el artículo 4° de la Ley 961 de 2005, dispuso la gratuidad del certificado sobre antecedentes judiciales para todos los ciudadanos. Con la eliminación del cobro por la realización del trámite de certificación, a partir del 1° de enero de 2011, la entidad que ejerza esa función, dejará de recibir una cantidad significativa de recursos, calculados en alrededor del 25% del presupuesto asignado a la entidad en una vigencia.

4.5 Interpol

Dentro de las funciones que viene ejecutando el DAS se encuentra la que está asignada a la Oficina Central de Interpol para Colombia. Al ser un acuerdo policial por excelencia, debe estar regido en el país

1 JIMENEZ Rincón, José Gabriel. “Implementación de las Regionales del DAS como Recurso Estratégico para combatir las Nuevas Formas del Terrorismo y la Delincuencia Organizada”.
2 Ídem.

por la entidad que tiene a cargo la seguridad ciudadana, esto es, la Policía Nacional, y por ende el Conpes sugiere que, de ser posible, esas funciones sean trasladadas, con su infraestructura asociada, a dicha entidad.

Así mismo, vale decir que en los 187 países en los que tiene presencia Interpol en su enorme mayoría, su oficina central se encuentra ubicada en la respectiva entidad policial. Colombia es una excepción a esta constante mundial.

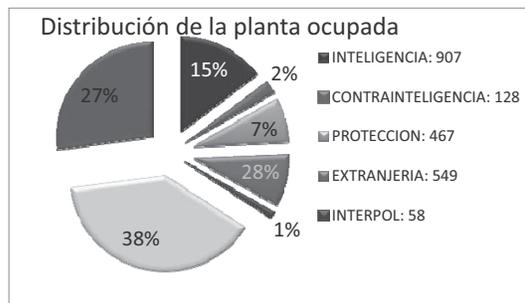
Por último, teniendo en cuenta que se llevará a cabo la supresión de la función de investigación criminal y, teniendo en cuenta que tal hecho implica dejar de ejercer funciones de Policía Judicial, resulta superfluo seguir ejerciendo las funciones de Oficina de Interpol, ya que a esta le corresponde ser el enlace entre la solicitud mundial de detención o captura y la agencia o entidad encargada de realizarla.

Es necesario precisar que aun cuando no existe la obligatoriedad de llevar a cabo el traslado de la asignación de la Oficina Central de Interpol por medio de trámite de ley, teniendo en cuenta que se está sometiendo a aprobación de la Célula Legislativa la creación del nuevo ente encargado de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, se requerirá de la reglamentación del deber de cooperación de la información contenida en la base de datos que maneja la Oficina Central de Interpol para lo cual deberá estar conectada a dicha base para la obtención de información en tiempo real.

4.6 Planta de personal

Hay un claro desequilibrio misional. La relación de planta, (relación porcentaje de personas frente a las funciones realizadas), que actualmente presenta la entidad en el territorio nacional es la siguiente:

UBICACIÓN	Distribución Planta Ocupada			TOTAL
	DIRECCIÓN SUPERIOR	OPERATIVA	ADMINISTRATIVA	
NIVEL CENTRAL	34%	45%	58%	48%
SECCIONALES	66%	55%	42%	52%
	100%	100%	100%	100%

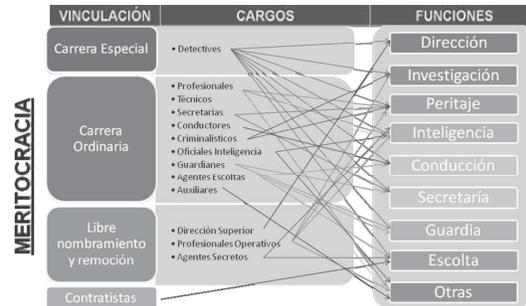


Gráfica N° 7: Distribución planta ocupada. Fuente: Oficina Asesora de Planeación – DAS. Fecha: 30 de septiembre de 2009.

Lo que la lista anterior muestra es que, por cada (1) funcionario dedicado a la labor de inteligencia, hay seis (6) funcionarios que realizan labores diferentes. Hay entonces, 1.052 funcionarios dedicados a Inteligencia y Contrainteligencia –labor propia de la naturaleza de la entidad– frente a 3.447 dedicados a Investigación criminal, protección y extranjería; esto, sin contar con los funcionarios de apoyo administrativo.

De otra parte, un tema recurrente en el actual DAS es el de los cargos y funciones asignados a estos. Al respecto, es importante precisar que: La “telaraña laboral que se teje al interior de la entidad, debido a las diversas formas de vinculación, tales como, carre-

ra ordinaria, carrera especial, libre nombramiento y remoción, entre otras, y las labores que desempeñan, en donde no se consideran perfiles y especialidades, generan desigualdades en los roles y competencias, así como en los niveles de remuneración”. La siguiente gráfica muestra la telaraña laboral que aqueja en la actualidad el DAS:



Gráfica N° 8: Telaraña Laboral.

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – DAS. Fecha: 30 septiembre de 2009.

4.7 Régimen pensional – Escalafón – Incentivos

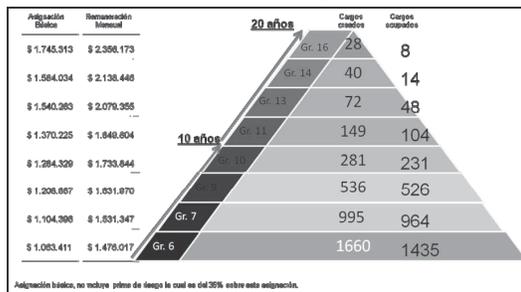
En la reforma organizacional del año 1989, en el Decreto-ley 2147 de 1989 (artículo 61), se estableció dentro del régimen especial de carrera administrativa, exclusivo de los detectives, una tabla de cargos que se diferencian uno del otro por la denominación del cargo y grado salarial, disponiéndose que para la promoción o ascenso de un grado a otro permanecieran un número determinado de años que oscilaba entre los cuatro (4) y los dos (2) años; la suma de los años que hay del grado más bajo y el grado más alto es de veinte (20) años que correspondía al tiempo de servicio que debía laborar un detective para obtener su pensión de jubilación sin importar la edad; es decir, que el número de años que se exigía a un detective para culminar su carrera estaba directamente ligada al tiempo necesario para adquirir sus derechos de pensión.

Posteriormente, a través del Decreto 1835 de 1994 y la Ley 860 de 2003, el régimen pensional de los detectives se modifica en el sentido de exigir cincuenta y cinco (55) años de edad y veinte (20) años de servicio para obtener la pensión de jubilación, generando la ruptura entre el tiempo de pensión y el tiempo de carrera como detective.

Hoy, para los ascensos y promociones de los detectives, se continúan aplicando los requisitos y número de años señalados en la normatividad antes mencionada, lo que no es acorde con el régimen pensional actual, por cuanto el detective tendría que permanecer al servicio de la Entidad entre treinta (30) y treinta y cinco (35) años, siendo esto disonante con los veinte (20) años que está dispuesto dentro de los requisitos que hay para culminar la carrera de detective, lo que ha conllevado a que se pierda el dinamismo que requiere la estructura piramidal de la carrera del detective.

En lo que hace referencia al aspecto salarial de los detectives, es importante resaltar que dentro de los ocho (8) grados salariales dispuestos para los cargos de Detective, no existen diferencias significativas que hagan de la promoción o el ascenso un estímulo relevante y motivante. Tal estructura salarial debe modificarse para la nueva agencia de tal manera que las diferencias entre grado y grado salarial sean amplias, superior al 10%, y que en la medida en que se suba de grado el porcentaje de la diferencia sea creciente. Para ilustrar mejor el punto recién mencionado, vale la pena presentar una pequeña gráfica que muestra la relación piramidal exis-

tante entre detectives, cargos asignados al escalafón y salario obtenido en razón del cargo o función.



Gráfica N° 10: Escalafón detectives.

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – DAS.
Fecha: 30 de septiembre de 2009.

Es decir, del grado 6° grado 16, hay un incremento de \$880.156, equivalente a un 59,6%: esto, luego de una carrera de 20 años. Como se puede observar de la gráfica anterior, en la actualidad el DAS cuenta con un sistema de incentivos inadecuados, en su estructura humana o de personal, siendo de gran necesidad generar un profundo cambio en este sistema para la nueva entidad que se crea.

Por otra parte, respecto a la cantidad de cargos que están dispuestos en la planta de personal para cada uno de los grados, se debe considerar que hoy existen dificultades en la movilidad de los detectives de los grados altos, toda vez que la cantidad de los mismos con respecto a los grados bajos es muy marcada (Pirámide - Ver gráfica), no permitiendo que los ascensos se produzcan con la misma fluidez con la que se presentan en los grados bajos, en donde hay un número suficiente de cargos, afectando de paso el efecto escalera que necesariamente debe producirse en el resto de grados, por carencia de vacantes. Por esto, en la nueva agencia de inteligencia se aumentaría la cantidad de cargos en los grados altos, de tal manera, que faciliten la movilidad de la pirámide, haciendo a la misma un poco más amplia en la cúspide o de grados más altos.

4.8 Perfiles laborales

Como se mostró en capítulos anteriores, la globalización y el efecto que esta ha tenido en las amenazas domésticas y foráneas, ha cambiado el panorama en la seguridad, de manera sustancial. En este sentido la nueva agencia de inteligencia deberá enfrentarse a nuevos y peligrosos retos, que hacen imperioso la exploración de un cambio. Es por esto que se deben buscar aproximaciones que permitan hacer exigible, a la hora de vincular personal, perfiles laborales adecuados a dichas necesidades, así como altas competencias, tanto técnicas como profesionales, que permitan el mejoramiento continuo en las labores de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado. La nueva Agencia Civil de Inteligencia debe propender por una capacitación enfocada en lo misional, en vinculación de personal altamente capacitado, que tenga las características idóneas para el debido cumplimiento de su misión. De acuerdo a lo anterior, es necesario:

- Definir la política de vinculación/ingreso, elevando los requisitos de ingreso y de confiabilidad.
- Crear la carrera especial que promueva y garantice los ascensos, articulada con una política de salarios acorde con la experiencia y permanencia.
- Definir el alcance en relación al tema de funciones, buscando un modelo que evite la mezcla o traslado de funciones, el cruce entre cargos y evite la telaraña laboral existente en la actualidad.

4.9 Autoridad de Control Migratorio

El control migratorio es vital en cuanto encierra unas características fundamentales para la seguridad nacional por ser este la primera línea de defensa y seguridad. En este sentido, el ejercicio de esta actividad enmarca, entre otros, una verificación de control de ingreso y salida de personas, tanto a nivel nacional como internacional, y en general proporcionando información relevante para la toma de medidas que aseguren la tranquilidad y seguridad del Estado colombiano.

Así mismo, el control migratorio aporta una gran cantidad de herramientas que contribuyen al cumplimiento de las funciones de otras entidades, tal es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Protección Social y en general para el establecimiento de la consolidación de las políticas migratorias.

Esta actividad responde a la visión y requerimientos que la nueva Agencia Central de Inteligencia –ACI– requiere para brindar información de inteligencia estratégica y prospectiva contribuyendo de esta forma así al cumplimiento de los fines del Estado.

5. Investigación criminal: Comparativo teórico-Policía Judicial e inteligencia estratégica

La prospectiva estratégica se refiere al “planear o ver hacia adelante”, estableciendo el objetivo a alcanzar y disponiendo los pasos a seguir para alcanzarlo. Por su parte, la inteligencia de tipo estratégico hace alusión a la obtención de información previamente evaluada, analizada y expresada de tal manera que funcione como elemento para aclarar o resolver problemas de índole social, económico o cultural; todo enmarcado, en un supuesto futuro, en donde las determinaciones que partan del estudio de la información de inteligencia, sirvan para cumplir o definir un objetivo último, posterior o futuro.

Por otro lado, al hablar del ejercicio de la función de investigación criminal, se está refiriendo a la acción conducente a la investigación y posterior captura o aprehensión de quien se considere haya o pueda haber cometido un hecho delictivo, o a determinar probatoriamente la existencia de responsabilidades. Como se puede comprender, la investigación criminal parte del supuesto de que el hecho que se quiere judicializar ya haya ocurrido para que puedan entrar a operar los entes con capacidades de Policía Judicial. Así, a diferencia de lo establecido como elemento propio de la inteligencia estratégica o “prospectiva”, la función de investigación criminal está refiriéndose a la “retrospectiva”, entendida esta como, “referirse a un tiempo pasado” o anterior. En este orden de ideas, la función de Policía Judicial parte de la base de que el posible ilícito ya haya ocurrido.

Vale la pena mencionar, que el terreno en el que se mueven las agencias de inteligencia y de Policía Judicial es particularmente diferente. Para las primeras, el tener una idea parcial de la realidad por medio de indicios y supuestos es suficiente para determinar, así sea parcialmente, la existencia de una amenaza inminente. Para los entes que ejercen funciones de Policía Judicial, en cambio, debe existir una claridad en los hechos ocurridos –claridad más allá de de cualquier duda razonable– para que sea lícita la realización de, por ejemplo, una captura. Por su parte, las agencias de inteligencia tienen mayor espacio de acción debido a su función, trabajando bajo la necesidad de anticiparse a los hechos no necesariamente inmersos en la concepción penal o de infracciones policivas o administrativas, mientras que las investigaciones de tipo criminal o judicial, usualmente (o en la teoría), deben su ejercicio a la ocurrencia previa de un hecho de tales características.

Por supuesto, esto no quiere decir que cada agencia o entidad deba funcionar de manera independiente, sin considerar las funciones y necesidades de la otra. Por el contrario, es de gran importancia coordinar las acciones de cada una de las agencias para que sea la encargada de la inteligencia la que provea los insumos y reportes suficientes cuando en su actividad propia se tope con ellos y para que la segunda, la Policía Judicial, realice las acciones correspondientes frente a la ejecución de un ilícito. Es tan importante la separación en las actividades de Policía Judicial e inteligencia, como lo es la constante y fluida cooperación que debe existir entre las agencias de inteligencia y aquellas encargadas de la investigación criminal³.

El control que requieren las agencias de inteligencia es uno que debe provenir de una iniciativa política. No es recomendable esperar que una entidad con tales características y naturaleza se regule y controle a sí misma.

Es así, que la Ley 1288 de 2009 (Ley de Inteligencia) creó la JIC, o Junta de Inteligencia Conjunta considerándola como el órgano encargado de coordinar la inteligencia estatal, e integrado por los directores de los organismos de inteligencia del Estado. Tendrá la responsabilidad de producir análisis consolidados de inteligencia estratégica para el Presidente de la República y el Ministro de Defensa, buscando que tales usuarios tengan la información necesaria para la toma de decisiones. Será también función de la JIC traducir en requerimientos de inteligencia las políticas de seguridad del Gobierno, así como coordinar la distribución de tareas, promoviendo la especialización y evitando así la duplicidad de esfuerzos.

En los últimos años esa falla organizacional (Policía Judicial e Inteligencia como funciones entremezcladas) ha sido solucionada en muchos países democráticos. Las funciones de investigación criminal han sido totalmente separadas de aquellas propias de las agencias de inteligencia, buscando evitar excesivas concentraciones de poder, tener mayores posibilidades de control, especialización de las entidades y trabajo en equipo interinstitucional.

La Ley de Inteligencia Argentina, por ejemplo, establece que ningún organismo de inteligencia estará facultado para “realizar tareas represivas”, tampoco tendrá “facultades compulsivas” ni podrá cumplir, por sí misma, funciones policiales, ni cumplir funciones de investigación criminal, salvo ante imposición específica de autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción, o que se encuentre autorizado por ley⁴. De igual manera y frente a la realización de labores propias de las agencias de inteligencia, el artículo 21 de la Ley de Inteligencia Argentina establece que, al solicitar una labor de interceptación, el juez competente debe remitir sus pedidos a la Dirección de Observaciones Judiciales, ya que no es competencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacional, como quiera que se trata de competencia exclusiva del servicio de inteligencia argentino⁵. (Artículo 21, Ley 25.520 de 2001. Ley de Inteligencia Argentina).

Como siguiente ejemplo, se puede observar el caso de Brasil, el cual, mediante la Ley 9883 de 2007, creó Sistema Brasileiro de Inteligencia (Sisbin), integrado por la Agencia Brasileira de Inteligencia (Abin), quienes tienen como función primordial y exclusiva todo lo relacionado con el ciclo de inteligencia de carácter estra-

tégico. El Sistema de Inteligencia Brasileiro divide claramente las funciones “preventivas” de las “represivas”, haciendo parte de las primeras la agencia de inteligencia Abin y demás miembros del Sisbin, y de las segundas todas las entidades con facultades de Policía Judicial.

Por su parte la Ley de Cooperación de la Actividad de Inteligencia Interna (BVerfSch-G) alemana, del 20 de diciembre de 1990, “*prohíbe a cualquier autoridad ejecutiva el poder de policía a los organismos de Inteligencia encargados de recolectar, analizar, y procesar datos e informaciones relativas a la protección del orden Constitucional y de salvaguardar los asuntos serenos de carácter estratégico para el país (...) Ninguno de los organismos de Inteligencia alemana poseen poderes ejecutivos o de policía*”⁶.

Al igual que muchos de los casos estudiados, el chileno es uno que separa ampliamente las labores de investigación criminal de las de inteligencia. La ANI (Agencia Nacional de Inteligencia) no tiene capacidad operativa, su función es proporcionar al Gobierno la información, los estudios, el análisis y las apreciaciones de inteligencia que este requiera para formular políticas y adoptar medidas y acciones específicas. La realización de inteligencia de tipo criminal o policial recae específicamente en cabeza de la Dirección de Inteligencia Policial de Carabineros (Dipolcar). Vale decir que la mencionada Agencia de Inteligencia Policial tiene como una, de sus muchas tareas, las de ente comisionado con funciones de Policía Judicial, así como las de proporcionar servicios de seguridad a personas importantes y protección a determinadas personas en cumplimiento a los mandatos expedidos por los Tribunales de Justicia. Como se puede observar, en el caso chileno, las funciones policivas y de protección de personas recaen en organismos que las tienen como propias de su naturaleza o misión⁷.

El norteamericano, por su parte es un caso que aunque avanzado y vanguardista en lo referente a inteligencia, mantiene un constante debate social en relación a las funciones de las agencias de inteligencia, en contraposición con aquellas entidades encargadas de ejercer poder coercitivo por medio del “uso de la fuerza” y la protección de los valores constitucionales y legales. El excesivo poder que pueda recaer en cabeza de ambos entes institucionales (bien sean agencias de inteligencia o de investigación criminal) se suma al tamaño y ámbitos de influencia de las grandes agencias estadounidenses. Esto conlleva riesgos implícitos también presentes en otras democracias en la región; riesgos como lo son la constante competencia entre agencias y la falta de un flujo adecuado de la información, entre otros. “*Las demandas de los mandatarios para la claridad y la falta de sorpresas enfrentan a una comunidad de analistas de inteligencia acostumbrada a considerar cuidadosamente los detalles reveladores; analistas siempre envueltos en incertidumbres – todo esto en un país que también teme una superabundancia de poder centralizado entre sus entes de inteligencia y de aplicación de leyes– siendo cada una de gran tamaño*”⁸. Aun así, sistemas de inteligencia como el de EE.UU., han mostrado ser, en su mayoría útiles y

³ VILLAMIZAR, Andrés; “*La Reforma de la Inteligencia: Un Imperativo Democrático*”. Fundación Seguridad y Democracia, 2004. Pág. 44.

⁴ Ley de Inteligencia Argentina, Ley 25.520 de 2001. Artículo 4º.

⁵ Ídem, artículo 21.

⁶ Agencia Brasileira de Inteligencia, Abin, Presidencia de la República, Gabinete de Seguridad Institucional. “*Legislación de Inteligencia – Estudio Comparado*”. Brasilia, febrero de 2009. Pp. 20 y 21.

⁷ Consultado el 30 de septiembre en: <http://www.geocities.com/CapitolHill/7109>

⁸ SVENSON G, Russell y LEMOZY C., Susana; “*La Inteligencia Nacional. Hecha en los EE.UU.*”, en “*Democratización de la Función de Inteligencia*”, National Defense Intelligence College, Washington D. C. 2009. P. 415.

funcionales, gracias a la separación de las agencias exclusivamente encargadas de temas de inteligencia y de aquellas que tienen como función primordial la investigación criminal.

Por otro lado, México, al igual que Colombia, tuvo durante mucho tiempo funciones de Policía Judicial dentro de las propias de su ente encargado de funciones de inteligencia. El Cisen (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) tuvo hasta finales del siglo pasado, áreas o direcciones encargadas o con facultades represivas. Aun así, separaron ambas asignaciones dejándoles las propias de investigación criminal a la Policía Federal. *“Por su parte, la dirección de protección originalmente fue concebida como el área operativa y de contrainteligencia la finalidad de lograr resultados en el corto plazo (...) sin embargo, solo 10 años duró esta dirección adscrita al CISEN, pues decisiones de carácter político ordenaron en 1999 que toda esta área se integrará a la Policía Federal Preventiva (PFP), y junto con la Tercera Brigada de la Policía Militar, integraron una Policía Nacional con mayores capacidades de inteligencia y operatividad, cuya función sería integrar una fuerza intermedia de reacción con capacidad de despliegue nacional para enfrentar a uno de los riesgos que se consideran desde entonces más graves para el país, la seguridad pública de los mexicanos”*⁹.

Por su parte, países como Ecuador han tomado el tema de la producción de inteligencia como uno propio de las Fuerzas Armadas y entidades policiales, dedicando dicha labor a actividades de apoyo a operaciones y funciones militares en su mayoría. *“Si bien en el Ecuador aun existe el criterio generalizado de que las actividades de inteligencia están ligadas a la Fuerza Pública, cabe indicar que en el sector de la Defensa el personal de Inteligencia esta dedicado a actividades específicas en apoyo a las misiones de las Fuerzas Armadas, y en lo que respecta a la Seguridad Pública, la Policía Nacional tiene personal dedicado a obtener información para garantizar la seguridad ciudadana, que evidencia un proceso de profesionalización de esta actividad”*¹⁰.

Al igual que acontece en el Ecuador, Uruguay ha tenido características similares. La función de inteligencia la han venido ejerciendo tanto entidades militares como policiales, sin desligar, como en otras latitudes, la labor de ente encargado de investigación criminal y aquel con cualidades de agencia de inteligencia¹¹.

⁹ BALCÁZAR Villareal, Manuel I.: *“La Inteligencia Civil en México”*, en *“Democratización de la Función de Inteligencia”*, National Defense Intelligence College, Washington D. C. 2009. P. 64.

¹⁰ ARIAS Castillo, Jaime. *“La Cultura Nacional: La Influencia de la Estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador”*, en *“Democratización de la Función de Inteligencia”*, National Defense Intelligence College, Washington D. C. 2009. P. 101.

¹¹ *“Como hemos visto, se produce inteligencia en determinados aspectos, pero no inteligencia estratégica, prospectiva. No se producen análisis sobre temas que hacen a los problemas que va a enfrentar la región y el país a mediano y largo plazo. (...) existen inteligencias, pero no existe un sistema de inteligencia. (...) Cuando se concentró, fue porque existió una necesidad práctica, como por ejemplo en la dictadura militar, donde la inteligencia, tanto policial como militar tenía como fin proporcionar información acerca de las organizaciones y partidos opositores al régimen”*. JOUROFF, Jorge. *“Inteligencia y Cultura: Una Oportunidad para Uruguay”*, en *“Democratización de la Función de Inteligencia”*, National Defense Intelligence College, Washington D. C. 2009. Pp. 152 y 153.

Países como Perú¹², Chile, Italia¹³, Brasil, EE.UU., Alemania, Argentina han optado por el camino de la inteligencia estratégica como pieza fundamental para un Estado, desligado de las funciones de investigación criminal y con un ente multiinstitucional encargado de la recopilación, análisis y recomendación de todos los reportes de inteligencia. Entidades como el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) en Perú, la ANI (Agencia Nacional de Inteligencia) y el SIE (Sistema de Inteligencia de Estado) han considerado la latente necesidad de obtener inteligencia de tipo estratégico como elemento fundamental en la toma de decisiones de carácter nacional referentes a la seguridad del Estado. Por su parte, países como México y Colombia han preferido o permitido que las tareas analíticas propias de la función de inteligencia se mezclen con las operativas.

6. Análisis de la Ley de Inteligencia – Ley 1288 de 2009

Con sus 34 artículos, el objetivo primordial de la nueva Ley de Inteligencia colombiana, la cual fue ampliamente consensuada en el Congreso Nacional, es regular, de forma clara y expresa, el marco jurídico que define los objetivos y límites que deben tener los órganos de inteligencia nacionales. Como baluarte novedoso implementado en esta nueva ley está la prohibición de “recolectar, procesar o diseminar” información de inteligencia y contrainteligencia por razones de “género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a una organización sindical, social o de Derechos Humanos, o para promover los intereses de cualquier partido político o afectar los derechos y garantías de los partidos políticos de oposición” (artículo 4°). Se crea la Junta de Inteligencia Conjunta (artículo 7°) y se disponen sus funciones (artículo 8°) y establecen sus miembros, estando dicha Comisión encabezada por el Ministro de Defensa y los Directores de los organismos autorizados para adelantar labores de inteligencia.

La mencionada ley señala tres principios básicos (artículo 5°) necesarios para que se requiera la ejecución de una actividad de inteligencia, a saber: El principio de necesidad, que dispone que sólo se tomarán ese tipo de medidas en caso de que no haya otra manera de obtener la información. El principio de idoneidad, que define y se refiere a la obtención de medios adecuados para la legítima ejecución de la operación; y el principio de proporcionalidad, el cual busca un balance entre los medios utilizados y el propósito u objetivo.

La norma manifiesta que las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben ser llevadas a cabo por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, el DAS y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (artículo 7°). De igual manera, ordena que las operaciones deban ser proporcionales a los fines buscados y sus beneficios, no deberán exceder las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

También, endurece las sanciones a aquellas personas que entreguen o “filtren” información reservada y sanciona con 8 años de prisión a quien revele por cualquier motivo las identidades de agentes de inteligencia (artículos 21, 22 y 25). Se dan, por primera vez, ga-

¹² Ley de Inteligencia SINA-DINI peruana. Ley número 28664 de 2006.

¹³ Ley número 124 de 2007. Por medio de esta ley se creó la Agencia de Información y Seguridad Externa (AISE) y la Agencia de Información y Seguridad Interna (AIS), las cuales conforman el Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República.

rantías legales a los agentes de inteligencia y sus familias. Hasta la expedición de la ley, agentes y familiares se encontraban desprotegidos (artículos 29 y 30). Se provee, entonces, a estos funcionarios de herramientas como la doble identidad como medida de protección, instituyendo a la Registraduría Nacional del Estado Civil como el ente encargado de proveer los documentos legales (de “doble identidad”) correspondientes, previa solicitud del funcionario autorizado para la ejecución de una misión específica.

Igualmente, soluciona el tema de las autorizaciones (artículos 10 y 11). Ahora, todas las misiones y operaciones de inteligencia y contrainteligencia, deberán estar soportadas y autorizadas por orden escrita, debidamente firmada por un superior jerárquico. De esta manera se elimina la posibilidad de alegar, sin elemento probatorio, que se violó la ley en cumplimiento de órdenes provenientes de un superior (obediencia debida).

De igual forma, la nueva normatividad ordena la creación de “centros de protección de datos” que protejan y salvaguarden la información recaudada (artículos 18, 19 y 20). Esto, buscando garantizarle a la ciudadanía el derecho constitucional a la honra y buen nombre, así como la intimidad.

En términos generales, la nueva Ley de Inteligencia da más garantías a los ciudadanos que las encontradas en pasadas normatividades, endureciendo el marco legal y autorizando operaciones y labores propias a su misión para garantizar la seguridad del Estado, el orden democrático y proteger a las personas e instituciones de amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, el secuestro o el tráfico de armas.

Así, la norma establece que el Congreso será veedor de las acciones de inteligencia a través de una comisión integrada por seis miembros (Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia) (artículos 13, 14, 15, 16 y 17). Es requisito, para hacer parte de la Comisión, la aprobación de una prueba de confiabilidad, en donde se garantice el debido empleo de la información.

La ley también libra a agentes infiltrados de la obligación de denunciar, al tener conocimiento de un hecho delictivo durante la duración de una operación (artículo 23).

Por su parte, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3600 de septiembre 21 de 2009, que reglamenta la Ley 1288 de 2009, desarrollando en su contenido específicamente el tema de las dependencias y el personal que debe realizar las actividades de inteligencia y contrainteligencia (artículo 1°), la forma en que se debe hacer la coordinación de las actividades a través de un Centro de Fusión y Análisis Interagencial de la Información, Cefai, que cuenta con unas funciones detalladas que se articulan dentro del Plan Nacional de Inteligencia (artículos 2° a 5°), la forma en que se ejercerá el control y la supervisión en la obtención y manejo de la información (artículos 6° a 13) y los mecanismos de protección de los servidores públicos dedicados a las labores de inteligencia y de sus familias (artículo 14).

La nueva Ley de Inteligencia y su decreto reglamentario, son un claro progreso normativo en la regulación y protección de las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Es por esto que cobra gran importancia redefinir la verdadera función de la entidad. La nueva Agencia Central de Inteligencia colombiana debe propender porque todo su accionar esté dirigido y enmarcado dentro de los parámetros dados por la Ley 1288 de 2009. Del análisis de la misma se desprende el cuidado que debe tener la entidad a la hora de planificar y ejecutar una labor de inteligencia, teniendo siempre en cuenta los requisitos que regulan y aprueban dichas

operaciones. El argumento o motivación detrás de la iniciación de una acción de inteligencia o contrainteligencia de Estado, no debe ser uno basado en apreciaciones, juicios de valor o posiciones subjetivas, ni tampoco estar considerado bajo supuestos referentes al fuero interno de las personas. Cada uno de los cambios normativos antes mencionados se exhiben como argumentos adicionales a los fundados en principios teóricos, para determinar la necesidad de un cambio en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

7. Conclusiones

7.1 Misionales

a) La Entidad presenta actualmente multiplicidad de funciones ajenas a su misión, asignadas en las últimas décadas, las cuales, además de impedir que se enfoque en lo que realmente le genera valor agregado frente a las otras agencias (inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado), la ha llevado a competir en campos propios de otras instituciones capacitadas y especializadas para cumplir tales labores.

b) La nueva Agencia de Inteligencia deberá ser la única entidad civil de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado. Debe excluir la realización de actividades de inteligencia táctica y/o militar.

c) La nueva entidad deberá encauzar esfuerzos hacia la especialización y la priorización de labores de inteligencia y contrainteligencia de Estado. Como aval de esto, las fuentes teóricas y la experiencia internacional muestran que después de afrontar tiempos de crisis las centrales de inteligencia han separado las funciones de investigación criminal e inteligencia.

d) Recientemente se expidió la nueva ley de inteligencia, la cual señala el marco normativo en el que se pueden desarrollar las actividades de inteligencia en el país. Esto exige un proceso de supresión, liquidación y creación de la nueva agencia de inteligencia.

e) La protección del Presidente de la República y su familia, Vicepresidente y su familia, Ministros y ex Presidentes, Director y Subdirector de la nueva entidad de inteligencia y sus familias y demás funcionarios de la nueva entidad que lo requieran. De esto se infiere que la protección a personas ajenas a dicha clasificación se encuentran por fuera de la obligación misional.

d) Para la realización de labores de inteligencia “en cubierto” no se requiere la presencia administrativa institucional en todos los departamentos del país.

e) La expedición del certificado judicial no genera valor agregado a las funciones de inteligencia y contrainteligencia de Estado y sí produce un alto desgaste administrativo. No obstante, para acceder a la información que se recoge y con la que se nutren las bases de datos, no se hace necesario la administración de las mismas ni la atención al usuario.

7.2 Estructura y Planta

a) El diseño de la planta de personal actual no permite el desarrollo de las funciones misionales del DAS. A pesar de que actualmente la entidad cuenta con tres formas de vinculación (carrera ordinaria, específica y meritocracia para los cargos de libre nombramiento y remoción cuyo nominador es el Director del Departamento) estas se entrecruzan y no consideran perfiles laborales ni especialidades, generando así confusiones en los roles y competencias asignadas a los funcionarios.

b) El régimen pensional de la Ley 100 de 1994 trajo consigo cambios en la carrera específica de detectives y en su proceso de ascensos, lo que impidió que la estructura piramidal funcionara con el dinamismo adecuado. Adicionalmente, la compensación salarial no se

compadece con el alto riesgo, la disponibilidad, entre otros, que asumen los detectives. Es así como en la nueva agencia de inteligencia todos los aspectos completamente formulados y elaborados.

c) Debido a la naturaleza y en concordancia con la experiencia internacional en la materia, no es recomendable en la nueva entidad que se crea, mantener el carácter público de la planta y sus funcionarios, razón por la cual la planta deberá permanecer encubierta, infiriendo así una nueva metodología para la selección y desvinculación de personal.

d) La dinámica de las nuevas amenazas, la globalización y los nuevos retos a los que debe enfrentarse la nueva Agencia de Inteligencia, hacen que sean exigibles perfiles laborales acordes, y altas competencias desde el punto de vista técnico y profesional, para desarrollar labores de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado.

7.3 Presupuestal

A partir del 1° de enero de 2011 con la Ley 1238 de 2008 el DAS dejaría de percibir recursos equivalentes al 25% del presupuesto asignado para una vigencia, al instaurarse la gratuidad del Certificado Judicial, lo que hace inviable una adecuada ejecución presupuestal y, en consecuencia, el sostenimiento de estructura y planta.

8. Departamento Administrativo denominado Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI–

El diagnóstico presentado a lo largo de todo el documento, genera un compromiso a fondo con la transformación para mejora de la institucionalidad del Estado y con la transformación para mejora de la forma de hacer inteligencia estratégica, contrainteligencia y control migratorio las cuales podremos lograr si construimos una nueva agencia que:

1. Sea realmente la única agencia civil “de inteligencia” del Estado colombiano.
2. Sea la agencia dedicada a la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información de inteligencia estratégica y prospectiva.
3. Sea la agencia encargada, de manera exclusiva, de la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información de contrainteligencia de Estado.
4. Sea la primera línea de defensa del Estado, ejercida a través del control migratorio, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
5. En desarrollo de las actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, no ejerza funciones de Policía Judicial.
6. No haga parte de organizaciones internacionales policiales.

Por todas las anteriores argumentaciones, el Gobierno Nacional considera de suma importancia dar paso a la nueva Agencia Central de Inteligencia – ACI, a través de la tramitación de la presente ley, quien tendrá como retos inmediatos y futuros la protección de las instituciones que soportan el Estado Social de Derecho y el amparo de seguridad nacional, utilizando como herramienta eficaz la información obtenida, procesada y analizada oportunamente con los más altos estándares de calidad, siempre en respeto de la Constitución Política de Colombia y garantizando el ejercicio libre de los Derechos Humanos.

Muy atentamente,

Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia; *Felipe Muñoz Gómez*, Director del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 8 de octubre del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 189 con su correspondiente exposición de motivos por Mininterior y de Justicia, doctor *Fabio Valencia Cossio*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 1.022 - Martes 13 de octubre de 2009
CAMARA DE REPRESENTANTES

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 188 de 2009 Cámara, por medio de la cual se declara al municipio de Guavatá en el departamento de Santander, Capital Nacional de la Guayaba y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de ley número 189 de 2009 Cámara, 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.....	2