



LA INTELIGENCIA EN COLOMBIA:

“De la Oscuridad a la Institucionalidad”

Autor: Herbert Harbey Romero Rios

Director de Trabajo: Dr. Juan Manuel Silva García

Universidad Militar Nueva Granada
Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad
Especialización en Alta Gerencia de Seguridad y Defensa
Bogotá, marzo de 2016

LA INTELIGENCIA EN COLOMBIA:

“De la Oscuridad a la Institucionalidad”

Herbert Harbey Romero Ríos*

Resumen

El presente documento desarrolla un análisis descriptivo de la evolución de la inteligencia en Colombia, con una perspectiva que abarca entre otros: sus aspectos institucionales, el control de la actividad de inteligencia, así como las dificultades de su evolución. Igualmente, se revisa desde una órbita comprensiva el asiduo empleo de las técnicas de “inteligencia” en la actividad de “inteligencia criminal”, con sus consecuentes dificultades y beneficios. En éste orden de ideas, culminamos con una posición conclusiva con fines propositivos frente a los aspectos más relevantes y debidamente abordados en el estudio.

* Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Especialización en Alta Gerencia de Seguridad y Defensa. Marzo de 2016

Summary

The present document develops a descriptive analysis of the evolution of the intelligence in Colombia, with a perspective that relates among others: its institutional aspects, control of the intelligence activity, as well as the difficulties of its evolution. Likewise, it is reviewed from a comprehensive orbit the regular use of techniques of "intelligence" in the activity of "criminal intelligence", with its consequences, difficulties and benefits. In this order of ideas, we culminated with a conclusive position proactive document facing the most important aspects and appropriately covered in the study.

Introducción

Entre 1950 y 1953, tuvo lugar la guerra de Corea (Ocaña, Juan Carlos, 2014), en la cual participo el ejército colombiano como parte de las fuerzas multinacionales de la ONU. Como producto de dicha experiencia el ejército colombiano denoto las evidentes falencias en las áreas de inteligencia y contrainteligencia razón por la cual el 2 de febrero de 1962 un grupo de oficiales el ejército nacional, entre ellos el Teniente Coronel Ricardo Charry Solano, fueron enviados a los Estados Unidos para llevar a cabo un curso de inteligencia en Fort Halabird (Quinn, 2013, pág. sin). Al regreso de éstos primeros oficiales, entre el 24 de Octubre de 1962 y el 16 de Enero de 1963, se lleva a cabo el primer curso de inteligencia y contrainteligencia para oficiales de las fuerzas militares. Posteriormente, el 15 de marzo de 1963 se da inicio al primer curso de inteligencia para suboficiales. Luego, el 2 de Noviembre de 1964 se crea el Batallón de

Inteligencia y Contrainteligencia - BINCI, respondiendo así a la necesidad de contar con una unidad especializada en labores de inteligencia.

Unos años más tarde, mediante la Resolución No. 612 de 1985 se crea el Batallón Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Brigadier General Ricardo Charry Solano, en homenaje a este gran hombre considerado como: "Artífice de la Inteligencia Operativa del Ejército Nacional" (Escuela de Inteligencia y Contra Inteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano" - ESICI, 2015, pág. sin) .

De ésta manera es introducida al país toda la doctrina de inteligencia, la cual fue luego diseminada a otras entidades como la Policía Nacional y al Servicio de Inteligencia Colombiano SIC, éste último como entidad civil dedicada con exclusividad a la función de inteligencia, entidad que luego se transformó en el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS (Decreto 1717 del 18 de Julio de 1960), el que existió hasta el año 2011, año en el cual fue reemplazado por el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia (Decreto 4179 del 3 de noviembre 2011), organismo civil encargado de desarrollar inteligencia estratégica y contrainteligencia dependiendo directamente de la Presidencia de la Republica.

Con base en lo anterior, no es difícil predicar la notable influencia de la doctrina de inteligencia militar en el ámbito del desarrollo de la inteligencia colombiana, la cual se identifica en mayor parte con la tendencia latino americana, sobre este aspecto es importante señalar lo manifestado por José Manuel Ugarte quien sostiene:

“Hasta 1983, en América existían fundamentalmente organismos e inteligencia de naturaleza civil bajo el control militar y funciones de coordinación, como el Servicio Nacional de Informacoes (SIN) brasileño, la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) argentina, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) chilena, sustituida por la Central Nacional de Informaciones, el Servicio de Inteligencia de Perú. En algunos casos, estos organismos nacieron bajo la égida militar, como en el caso de Brasil; en otros, fueron creados, como en Argentina, bajo un gobierno civil, pero pronto pasaron a estar bajo control militar. Estos organismos coexistían con organismos de inteligencia militares o de las fuerzas armadas, que en base a conceptos de seguridad y de defensa de amplitud virtualmente ilimitada[2] vigentes durante el conflicto Este-Oeste, incursionaban fundamentalmente en la seguridad interna. Este era uno de los modelos de estructura de inteligencia existentes en América Latina durante el conflicto Este-Oeste. (Ugarte, 2009, pág. 2)”.

No obstante el panorama antes descrito, la evolución en la región fue denotando paulatinamente una orientación hacia la implementación de controles políticos a la actividad de inteligencia, permitiendo afianzar de manera lenta pero firme lo que se denominó por el mismo autor como el proceso de: “...institucionalización,...”. (Ugarte, 2009, pág. 8).

Este proceso de institucionalización se consolida en Colombia a través de la Ley Estatutaria 1621 de abril 17 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013, págs. 1-17), reglamentada por el Decreto Nacional 857 de mayo 2 de 2014 (Presidencia de la República de Colombia, 2014, págs. 1-10), por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal. Así mismo, es importante señalar

que junto al desarrollo de la actividad inteligencia, se fue creando y consolidando el concepto de Inteligencia Criminal, descrito por Ugarte como:

“...la aplicación, en la actividad policial, de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, de elaboración de inteligencia, del ‘ciclo de la inteligencia’, a la investigación de las organizaciones criminales –campo fundamental de interés de la inteligencia criminal- y de aquellas formas delictivas que por su complejidad, gravedad, reiteración y consecuencias, no logran ser prevenidas eficazmente por la investigación policial, fiscal o judicial del caso individual.” (Ugarte, 2009, pág. 11).

El concepto antes citado desafortunadamente aun es confundido con el que enmarca la definición de actividad o función de inteligencia (Presidencia de la República de Colombia, 2013, pág. 1), el cual tiene un campo de acción más amplio y decididamente enfocado a las amenazas internas o externas que pongan en riesgo la continuidad del Estado.

Con base en los planteamientos antes descritos y para los efectos éste trabajo se formuló como pregunta de investigación: **¿Cuál es el estado actual de la inteligencia colombiana desde la órbita de la institucionalidad?**

La investigación partió de una propuesta metodológica que utilizando el método analítico - descriptivo, facilitó la revisión y análisis de fuentes oficiales y no oficiales, provenientes de entidades, organismos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas. De igual manera, se examinó el contexto jurídico normativo sobre el tema con miras a determinar aquellos documentos que pudiesen servir de apoyo conceptual y teórico a la investigación.

El trabajo de investigación está organizado en siete (7) temas: El primero presenta el proceso histórico de la inteligencia nacional, donde se abordan los primeros servicios de inteligencia conocidos como el SIC y el DAS, así mismo, lo que fue el primer Sistema Nacional de Inteligencia. En éste componente, además podemos ver cómo fueron esos primeros pasos de la institucionalidad de la inteligencia en Colombia logrando identificar aciertos y desaciertos, así como el desarrollo conceptual de la inteligencia misma en el ámbito nacional. El segundo componente aborda de manera general algunos aspectos importantes del proceso de institucionalización de la inteligencia en América Latina, permitiéndonos conocer los principales avances conceptuales y posiciones jurídicas en la materia. El tercer tema propuesto en el presente estudio fue definido como La Primera Ley de Inteligencia Colombiana - Intento Fallido, el cual nos ubica después de más de 50 años de una institucionalidad débil o nula, en un escenario jurídico adecuado desde la escena de la inteligencia nacional, sin embargo, como lo veremos más detalladamente, no dejó de ser más que un intento fallido, por no poder tener vida jurídica en razón a trasgresiones de orden constitucional por fallas en los trámites que exigen este tipo de normas. El cuarto escenario abordado nos lleva a lo que identificamos como la Nueva Ley de Inteligencia, donde se hace un abordaje de diez de los principales elementos de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, por medio de la cual y después de más de 50 años, Colombia entra en la escena de una verdadera institucionalización de la inteligencia nacional. Como quinto tema encontramos el análisis del nuevo servicio de inteligencia colombiano – DNI, donde podemos observar sus principales componentes y funciones en contexto con el actual proceso de institucionalización. Por último, en los componentes sexto y séptimo podemos hallar las conclusiones y recomendaciones respectivamente, que consideramos útiles para de esta manera pretender hacer un análisis del estado actual de la inteligencia colombiana y así lograr formular

aciertos y desaciertos en el diseño e implementación de las políticas estatales en el ámbito de la inteligencia, así como proponer posibles cursos de acción para mejorar el uso de esta importante herramienta gubernamental.

1. Génesis de la inteligencia nacional

Es importante y a la vez necesario analizar el transcurrir de la evolución normativa e institucional alrededor del concepto de la inteligencia colombiana, de tal manera que podamos hacer una aproximación desde dicha óptica de lo que ha sido su desarrollo y de esta manera lograr entender nuestro estado actual.

1.1. El SIC

Para el año 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 (Red Jurista, 1953, págs. 1-2).

El citado Decreto 2872 de 1953, señalaba entre sus apartes más importantes lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o. El Servicio de Inteligencia Colombiano, tendrá las siguientes funciones principales: 1ª Velar por la tranquilidad pública previniendo o evitando la perpetración de hechos delictuosos y actos atentatorios contra la existencia y seguridad interior y exterior del Estado y contra el régimen constitucional del mismo. 2ª Prestar su colaboración a los jueces y tribunales del país preferencialmente a los de la Rama Penal, para que éstos puedan ejercer mejor sus funciones y para el

buen éxito de la administración de la justicia. 3ª Investigar directamente, cuando así lo disponga el Gobierno, o colaborar con las autoridades respectivas en el esclarecimiento de los hechos que se y omisiones censurables de los funcionarios públicos o sobre irregularidades de alguna entidad que se observen en la marcha de la Administración.” (Red Jurista, 1953, pág. 1)

Del simple análisis de este artículo se puede desprender que la función de inteligencia era abiertamente confundida con funciones de investigación criminal e incluso con investigación disciplinaria, colocándole al SIC tareas preventivas de hechos delictuosos, así como las de prestar colaboración a los jueces y tribunales, e incluso actividades disciplinarias o anticorrupción como las de investigar abusos de autoridad, incumplimiento del deber y demás actos y omisiones censurables de los funcionarios públicos.

Pero tal confusión y mezcla de funciones no se avizora solo de este aparte, si miramos lo señalado en el Artículo 4º del mismo Decreto, podemos observar que: “El Servicio de Inteligencia Colombiano, aunque es un organismo esencialmente informativo, en el desempeño de sus funciones será colaborador de la Justicia Penal. En su calidad de tal, podrá practicar diligencias urgentes de instrucción en hechos delictuosos sobre los cuales ninguna autoridad haya iniciado investigación.” (Red Jurista, 1953, pág. 1). Aquí podemos observar de una manera más diáfana como se asignaban a un cuerpo de inteligencia, actividades exclusivas de los órganos de investigación criminal, de tal manera que dicho servicio obedecía más a un órgano de policía judicial que prestaba apoyo a los jueces en la investigación de actos delictuosos, estando muy lejos de lo que son las reales tareas de un cuerpo de inteligencia estatal. Y más grave aún era la disposición siguiente, contemplada en el Artículo 5º que rezaba: “El Servicio de Inteligencia Colombiano, en casos especiales, cuando el Gobierno así lo determine, podrá

adelantar investigaciones hasta su perfeccionamiento total.” (Red Jurista, 1953, pág. 1). Esta última función señalada abiertamente sobrepasa los límites de la actividad de inteligencia, llegando incluso a desbordar los controles legales respecto de los principios rectores de la investigación penal, la cual debe estar regida en todo momento por el control del juez.

Con base en lo anterior, es claro que el Decreto 2872 de 1953 más que crear un órgano o institución de inteligencia, creo un órgano de policía judicial dependiente de la Presidencia de la República y que desarrollaba labores de inteligencia, pero, tal y como lo señalamos en nuestra introducción, dentro del ámbito de la denominada “Inteligencia Criminal” (Ugarte, 2009, pág. 11).

1.2. El DAS

En 1960, bajo la presidencia del Doctor Alberto Lleras Camargo se expide el Decreto 1717 de 1960 (Diario Oficial , 1960, págs. 441-446), sustituyendo el SIC por el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, entidad que tuvo con el paso de los años diferentes reformas, siendo una de las más importantes la realizada en el año de 1992 luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991, en la cual el presidente Gaviria expide el Decreto 2110 de 1992 (Red Jurista, 1992, pág. sin) con el que se adaptó la estructura del DAS a la nueva norma constitucional .

Respecto de las funciones asignadas a esta Institución es importante traer en cometo lo expuesto por el Honorable Consejo de Estado, en Nota de Relatoría: Concepto 938 de 30 de enero de 1997 que al respecto se citó:

“El ramo de seguridad, perteneciente a la administración pública, comprende las actividades que velan por la seguridad de los habitantes del territorio del Estado. Su finalidad es la de detectar las amenazas que puedan perturbar el orden público, afectar intereses nacionales o desestabilizar las instituciones políticas vigentes. Por tanto, tiene un carácter eminentemente preventivo. A su servicio se encuentran la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. (...) Al Departamento Administrativo de Seguridad corresponde, esencialmente, actuar como cuerpo civil de inteligencia y producir la información interna y externa que requiere el Estado para prevenir y reprimir los actos que perturben la seguridad o amenacen la integridad del régimen constitucional (decreto 2110 de 1992) (...) La Constitución Política de 1991 se refiere a la seguridad del Estado como una de las causales que, conjuntamente con la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, puede dar lugar a la perturbación grave del orden público y consiguiente declaración por el gobierno nacional del Estado de Conmoción Interior, cuando se atente de manera inminente contra ella y el ataque no pueda ser conjurado mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (art. 213). De manera similar emplea la expresión seguridad nacional en su artículo 350, para disponer que en el Presupuesto estatal (Ley de Apropriaciones) el componente denominado gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, excepto “en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional”. (...) De manera que, aunque disímiles, los conceptos de seguridad y de defensa nacional se complementan para el cumplimiento de fines

esenciales del Estado, como que ambos conforman sectores de la administración pública íntimamente relacionados. Al sector seguridad corresponde “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”, mientras que al sector defensa compete “defender la independencia nacional y mantener la integridad territorial”, para utilizar expresiones que pertenecen a la terminología empleada por el artículo 2º de la Constitución. Por lo demás, la primera noción implica un campo de acción de naturaleza preventiva, encomendado a instituciones y cuerpos de naturaleza civil; la segunda requiere de medidas de protección e inclusive acciones de carácter bélico, para lo cual se han organizado instituciones y cuerpos de naturaleza militar”. Una de las misiones fundamentales del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS, como se ha expresado y de hecho se refleja en su denominación, ha sido la seguridad nacional.

Desde su creación en 1960, cuando mediante el decreto 1717 de ese año, el Gobierno nacional dispuso crearlo en sustitución del llamado Servicio de Inteligencia Colombiano -SIC-, el DAS ha desempeñado su labor en el campo de la seguridad nacional. Precisamente, el decreto 218 del 15 de febrero del año 2000, que modificó la estructura del DAS y derogó el decreto 2110 de 1992 (expedido dentro de la llamada modernización del Estado), establece en el artículo 1º que el Sector Administrativo de Inteligencia y Seguridad de Estado está integrado por el Departamento Administrativo de Seguridad, y en el artículo 2º dispone: “Objeto.- El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, tiene como objeto primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo. En desarrollo de sus objetivos el Departamento Administrativo de Seguridad producirá la Inteligencia que requiere el Estado, como instrumento de Gobierno para la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado, de conformidad con lo

preceptuado en la Constitución Política de Colombia”. Luego, el artículo 3° enumera las funciones de este Departamento Administrativo, dentro de las cuales menciona la de “producir la inteligencia de Estado que requiere el Gobierno nacional para garantizar la seguridad nacional interna y externa del Estado colombiano” (núm. 1°) y la de “obtener y procesar información en los ámbitos nacional e internacional, sobre asuntos relacionados con la seguridad nacional, con el fin de producir inteligencia de Estado, para apoyar al Presidente de la República en la formulación de políticas y la toma de decisiones” (Consejo de Estado -Concepto 938, 1997, págs. 3-4).

En este orden de ideas, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, fue la primera entidad civil gubernamental colombiana que tuvo de manera clara como misión fundamental el realizar la importante tarea de producir la Inteligencia que requiere el Estado, considerada como instrumento de gobierno para la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado. Sin embargo, de un análisis detallado del Artículo 6° del Decreto 2110 de 1992, se puede apreciar en que en el numeral 4, se asignan al DAS entre otras la función de:

“4. Actuar como cuerpo de policía judicial en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, preferencialmente en los delitos contra la existencia y seguridad del Estado, régimen constitucional, la administración pública, la administración de justicia y la seguridad pública y prestar a los magistrados, jueces y fiscales, los auxilios de inteligencia, operativos, científicos y técnicos que soliciten en la forma prevista por las leyes;” (Red Jurista, 1992, pág. 1).

Vemos aquí como nuevamente se mezclan las funciones de inteligencia con las funciones de policía judicial, conllevando al uso de dinámicas propias de la denominada “inteligencia criminal” (Ugarte, 2009, pág. 11).

Esto una vez más nos demuestra desde el punto de vista normativo, como erróneamente se configuro en el Estado colombiano una Entidad híbrida que por un lado tenía como tarea liderar la inteligencia civil colombiana, pero a la vez se le sumaban tareas un tanto discordantes para un órgano de inteligencia, tal y como son las funciones de policía judicial, que si bien es cierto, pueden usar algunas de las técnicas de inteligencia en sus procesos de obtención y verificación de información dentro de los cánones legales y constitucionales, solo obedecen a criterios de la investigación criminal y en nada se asemejan a los fines de la actividad de inteligencia como fuente estratégica de información para salvaguarda de la seguridad nacional y poder orientar al gobierno en la toma correcta de decisiones. Es más, no solo se le asignan adicionalmente funciones de policía judicial, sino que a la luz de la normatividad señalada también se le agregaban las de:

“6. Auxiliar a las autoridades judiciales y administrativas en las diversas ramas de la criminalística, llevar los registros delictivos y de identificación y expedir los certificados judiciales y de policía; 8. Llevar el registro de extranjeros en todo el territorio nacional; controlar su ingreso, permanencia y salida del país; proveer a su documentación y vigilar en puertos y aeropuertos internacionales el cumplimiento de las disposiciones sobre emigración e inmigración de nacionales y extranjeros; 9. Actuar como Oficina Central Nacional (OCN) de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPCINTERPOL) y como coordinadora de entidades similares, en el intercambio de información,

asistencia recíproca y desarrollo de instituciones que puedan contribuir a la prevención y represión de las infracciones penales de derecho común;” (Red Jurista, 1992, pág. 1).

Como se puede apreciar, el DAS debió asumir también el liderazgo de la Oficina de INTERPOL para Colombia (INTERPOL, 2015, pág. sin), que no es más que un escenario internacional de cooperación para la lucha contra el crimen organizado transnacional, el cual incluye entre sus métodos el uso y tratamiento compartido de información, pero para efectos judiciales o de investigación criminal y lejos de lo que significa la actividad de inteligencia puramente dicha. A pesar de lo anterior, esta Institución lidero por muchos años la inteligencia civil de Colombia hasta el año 2009, cuando se vio envuelta en un escándalo de grandes proporciones denominado por los medios de comunicación como - las chuzadas de DAS-, y que involucraba a funcionarios de esta entidad en la ejecución de interceptaciones ilegales sobre las comunicaciones de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, políticos de partidos de oposición, miembros de ONG entre otros. (Semana, 2009, pág. sin). Los anteriores hechos conllevaron a que en el año 2011 el Gobierno Nacional expidiera el Decreto 4057 (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011, pág. sin), mediante el cual se suprimió el DAS dando paso a la creación de la nueva agencia de inteligencia colombiana, denominada DNI.

1.3. El primer Sistema nacional de inteligencia

A través del Decreto 2233 de 1995 (Red Jurista, 1995, pág. 1), el gobierno del presidente Ernesto Samper creo el Sistema Nacional de Inteligencia - SINAI, conformado por todas las Agencias gubernamentales autorizadas para programar y desarrollar labores de inteligencia. De acuerdo con el Decreto antes citado, este órgano multisectorial tenía entre sus principales

funciones: i. Unificar las políticas de inteligencia y coordinar las correspondientes acciones, ii. Fortalecer la integración de las agencias de inteligencia, iii. Propender por una mayor eficacia de las agencias y servicios de inteligencia y por una mayor capacidad profesional de los agentes de inteligencia, y iv. Generar nuevos sistemas de planeación, búsqueda, análisis y difusión de información perfeccionando los ya existentes. Igualmente, por medio precitada norma se creó también el Consejo de Técnico Nacional de Inteligencia como organismo rector del Sistema Nacional de Inteligencia, adscrito al Ministerio del Interior y dependiente del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, el cual estaría compuesto por: i. El Ministro del Interior, ii. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado, iii. El Ministro de Justicia y Del Derecho o su delegado, iv. El comandante General de las Fuerzas Militares, v. El comandante del Ejército, vi. El comandante de las Fuerzas Militares, vii. El comandante del Ejército, viii. El comandante de la Fuerza Aérea, ix. El comandante de la Armada Nacional, x. El Director de la Policía Nacional, xi. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, y xii. El Consejero para la Defensa y Seguridad Nacional.

Esta iniciativa normativa constituyo uno de los primeros pasos en lo que podríamos denominar el proceso de institucionalización de la inteligencia colombiana, el cual tomo unos cuantos años más para lograr consolidarse de manera seria y conforme a las tendencias de la región.

2. Una mirada al proceso de institucionalización de la inteligencia en América Latina

La evolución de la función de inteligencia en América Latina puede remitirnos aproximadamente a los inicios de los años 80 de donde se empezaron a decantar tres modelos o sistemas de inteligencia que podríamos clasificar de la siguiente manera:

Inteligencia civil bajo control militar. Un primer modelo, caracterizado al estar conformado por:

“organismos de inteligencia de naturaleza civil bajo control militar y funciones de coordinación, como el Servicio Nacional de Informacoes (SIN) brasileño, la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) argentina, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) chilena, sustituida por la Central Nacional de Informaciones, el Servicio de Inteligencia Nacional de Perú. En algunos casos, estos organismos nacieron bajo la égida militar, como en el caso de Brasil; en otros, fueron creados, como en Argentina, bajo un gobierno civil, pero pronto pasaron a estar bajo control militar. Estos organismos coexistían con organismos de inteligencia militares o de las fuerzas armadas, que en base a conceptos de seguridad y de defensa de amplitud virtualmente ilimitada[2] vigentes durante el conflicto Este-Oeste, incursionaban fundamentalmente en la seguridad interna.” (Ugarte, 2009, pág. 2).

Inteligencia exclusivamente militar. Un segundo modelo, era conformado por:

“...algunos países latinoamericanos –generalmente de menor extensión y recursos- existían exclusivamente organismos de inteligencia militares con la competencia ampliada ya descrita, tales como la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional guatemalteco, o

la Oficina de Seguridad Nacional dependiente de la Guardia Nacional de la Nicaragua Somocista, o bien organismos de inteligencia policiales bajo control militar, como la Dirección Nacional de Investigaciones hondureña, o el Departamento Nacional de Investigaciones (DENI) de Panamá.” (Ugarte, 2009, págs. 2-3).

Inteligencia civil con influencia militar. El tercer modelo, definido como:

“... países que mantuvieron la vigencia de su sistema democrático durante el Conflicto Este-Oeste – bien que sin poder sustraerse a la influencia de las ideas sobre seguridad propias de la época- como Venezuela, Colombia y México, coexistieron organismos de inteligencia de naturaleza civil, facultades policiales y alto grado de politización –tales como, en Venezuela, la DISIP (Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención) o en México, la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, antecesores del actual CISEN” (Ugarte, 2009, pág. 3).

Como especie de un cuarto modelo, sui generis, se trató del caso del país de Costa Rica, el cual: “con su Agencia de Seguridad Nacional dependiente del Ministerio de Seguridad Pública, constituyó probablemente el único caso en la región de actividad de inteligencia –muy limitada- carente en grado significativo de militarización o politización, durante el conflicto Este-Oeste.” (Ugarte, 2009, pág. 3).

No obstante la clasificación antes descrita, existía un elemento en común para los modelos citados el cual fue definido por Ugarte como: “la carencia absoluta de controles específicos internos o externos” (Ugarte, 2009, pág. 3), lo que conllevaba normalmente al desborde del uso de las facultades de inteligencia con el único justificante de protección o salvaguarda de la

seguridad e integridad nacionales, trayendo consigo innumerables atropellos y serias violaciones a los derechos humanos, como fueron los casos de las dictaduras chilena y argentina. En éste sentido llama la atención lo señalado por el autor José Manuel Ugarte, quien menciona que la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior Argentina de 1991 (Ministerio de Defensa - Argentina, 1991, pág. sin), estableció el primer órgano específico de control político a la actividad de inteligencia. Esta norma, según Ugarte, debe ser considerada como “la primera manifestación de la lenta, dificultosa e incompleta –pero importante y real- marcha hacia la institucionalización en Latinoamérica de la actividad de inteligencia.” (Ugarte, 2009, pág. 3)

3. Primera ley de inteligencia colombiana - intento fallido

Bajo el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez se dio impulso en el Congreso a la expedición de la Ley 1288 de 2009 (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2009, pág. sin), que luego fue reglamentada a través del Decreto 3600 de 2009 (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2009, pág. sin). El objeto principal de esta Ley según su artículo 1°, fue el de:

“... fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal, estableciendo los límites y fines de sus actividades, los principios que las rigen, los mecanismos de control y supervisión, la regulación de sus bases de datos, la protección de sus miembros, la coordinación y cooperación entre sus organismos y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas entre otras disposiciones.” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2009, pág. 1)

Así mismo, en su artículo 3° esta norma definía claramente cuáles eran los organismos que ejercían o desarrollaban funciones de inteligencia, señalando a:

“...las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional reglamentados por estas para tal fin; el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Estos cumplen su función a través de operaciones básicas y especializadas, utilizando medios humanos o técnicos. Estos organismos conforman la comunidad de inteligencia y son los únicos autorizados para desarrollar labores de inteligencia y contrainteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional.” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2009, pág. 1).

Esta Ley fue el primer intento desde el punto de vista legislativo de poner orden en las actividades de inteligencia, así como instaurar verdaderos límites a los organismos que la ejercen, desarrollando un entorno jurídico garante tanto para los derechos de los ciudadanos como de los miembros del Estado que tienen la tarea de realizar tales actividades. No obstante, lo anterior, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-913 de 2010 declaró inexecutable la citada Ley, en éste sentido la honorable Corte señaló lo siguiente:

“...4. Conclusiones y precisiones finales. Dado que la materia desarrollada por la totalidad de los artículos que componen la Ley 1288 de 2009, que fue expedida como ley ordinaria, regulan materias vinculadas con los elementos estructurales de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, actualizan y reconfiguran el contenido de tales derechos y constituyen un desarrollo integral de los mismos, ésta debió ser expedida como ley estatutaria. Al no haber sido así, la Corte declarará la inexecutable de toda esa ley. Sin embargo, antes de pronunciar esa decisión, es pertinente hacer unas breves precisiones finales. La primera de ellas busca resaltar que las actividades de inteligencia y

contrainteligencia son enteramente legítimas y tienen claro soporte constitucional, el cual puede encontrarse, entre otros, en el artículo 2° de la carta política, que señala como fines esenciales del Estado colombiano los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, así como en los artículos 217 y 218 de la misma obra, sobre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, respectivamente. Sin embargo, y como quedó ampliamente explicado, no es menos cierto que todas esas actividades implican la averiguación y conocimiento de hechos y situaciones que pertenecen a la esfera privada de las personas, y en tal medida suponen afectaciones de diversa intensidad al derecho a la intimidad, reconocido por el artículo 15 de la misma carta política, que es la razón que justifica su regulación mediante ley estatutaria.” (Corte Constitucional República de Colombia, 2010, pág. sin)

Bien podemos afirmar que durante sesenta años los servicios de inteligencia en Colombia han trabajado en un limbo jurídico y sólo hasta el año 2009 se aprobó la primera norma en la historia del país que intentó darle una regulación integral al funcionamiento de los servicios de inteligencia. Sin embargo, con la declaratoria de inconstitucionalidad precitada el escenario de la inteligencia en Colombia quedó nuevamente sin un desarrollo normativo adecuado, es decir en la oscuridad.

4. La nueva ley de inteligencia colombiana

Como bien se pudo observar en el aparte donde verificamos la génesis de la inteligencia en Colombia tomando como punto de partida el Servicio de Inteligencia Colombiano – SIC en

1953, el avance de la actividad de inteligencia había quedado circunscrito al desarrollo legal por vía de decretos que fueron creando y modificando los diferentes órganos encargados de realizar la función de inteligencia, pero se había dejado de lado la creación de una ley que precisamente regulara dicha actividad y le diera un piso jurídico adecuado a los órganos y funcionarios encargados de desarrollar tales funciones, así como el establecimiento de unos controles internos y externos específicos que limitaran adecuadamente el ejercicio de la labor de inteligencia.

Como bien lo anotamos precedentemente, en el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez se generó la Ley 1288 de 2009 (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2009, pág. sin), que luego fue reglamentada a través del Decreto 3600 de 2009 (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2009, pág. sin); dicha Ley trato de hacer precisamente lo que anteriormente explicamos, es decir, solventar un adecuado piso jurídico al sistema estatal que tiene que llevar a cabo la función de inteligencia, sin embargo, como también lo anotamos, esa Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional sobre la base jurídica que la misma debía haberse tramitado como Ley Estatutaria, situación que no acaeció y que conllevó al fracaso legislativo de esta norma.

En ese orden de ideas, para el año 2009 el panorama de la inteligencia colombiana seguía igual que desde 1953, con unos órganos estatales desarrollando funciones de inteligencia con soporte constitucional, según lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-540/12 (Corte Constitucional República de Colombia, 2012, pág. sin), pero sin piso o desarrollo legal, manteniendo en el limbo jurídico a los entes encargados de llevar a cabo la tarea de inteligencia.

No es sino hasta el año 2013 con el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos que por medio de la Ley 1621 de 2013 (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, pág. sin), reglamentada por el Decreto 857 de 2014 (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, pág. sin), se pudo por fin y luego de más de 60 años, institucionalizar desde el punto de vista legal la inteligencia colombiana. Como elementos destacables de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 podemos resumir:

Primero, esta Ley tiene como objeto fundamental: i. Fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, ii. Establece los límites y fines de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, iii. Establece mecanismos de control y supervisión, iv. Regulación de las bases de datos, v. Protección de los agentes, y vi. Regula la coordinación y cooperación entre los organismos, y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas. (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, pág. 1),

Segundo. Delimita adecuadamente quienes son los órganos que conforman la comunidad de inteligencia en Colombia y que son los únicos que pueden llevar a cabo esa función en el país, estos son: i. Las dependencias establecidas para ello de las Fuerzas Militares, ii. Las dependencias establecidas para ello de la Policía Nacional, iii. La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), iv. Los demás organismos que faculte para ello la Ley, en este caso, nos referimos al Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, creado por el Decreto 4179 de 2011. (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, pág. 1)

Tercero. Igualmente propone los límites de la función de inteligencia, identificándolos como:

- i. Respeto de los derechos humanos, ii. Cumplimiento estricto de la Constitución, la Ley y el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y iii. El principio de reserva legal que garantiza la protección de los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad personal y familiar, y al debido proceso. (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2014, págs. 1-2)

Cuarto. Por primera vez de manera legal se puede hablar de un Plan Nacional de Inteligencia, el cual quedo definido en el artículo 8° de la citada norma, que reza: “... El Plan Nacional de Inteligencia es el documento de carácter reservado que desarrolla los requerimientos y las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional en materia de inteligencia y contrainteligencia, y asigna responsabilidades. Este Plan será elaborado por la Junta de Inteligencia Conjunta y será proyectado para un período de un (1) año. El primer Plan Nacional de Inteligencia entrará en vigencia dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley.” (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, pág. 2). Este elemento de planeación gubernamental era de imperiosa necesidad y coadyuva a que los esfuerzos de inteligencia sean adecuadamente direccionados y compartidos, evitando esfuerzos o actividades paralelas sobre objetivos similares por parte de dos o más de las entidades que conforman la comunidad de inteligencia. De esta manera se optimizan los recursos y fuerzas disponibles.

Quinto. Igualmente, se crea la Junta de Inteligencia Conjunta – JIC, con el fin de producir estimativos de inteligencia y contrainteligencia para el Gobierno Nacional y está conformada

por: i. El Ministro de la Defensa Nacional, ii. El Alto Asesor para la Seguridad Nacional, o el funcionario de nivel asesor o superior que delegue para ello el Presidente de la República, iii. El Viceministro de Defensa Nacional, iv. El Jefe de Inteligencia Conjunta, en representación del Comandante General de las Fuerzas Militares, v. El Jefe de Inteligencia del Ejército Nacional, en representación del Comandante de esa Fuerza, vi. El Jefe de Inteligencia de la Armada Nacional, en representación del Comandante de esa Fuerza, vii. El Jefe de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana, en representación del Comandante de esa Fuerza, viii. El Director de Inteligencia Policial, en representación del Director General de la Policía Nacional, ix. El Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), o su delegado, y X. El Director de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, pág. 3)

Sexto. Se establecen elementos de control y supervisión para el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, consistentes en la emisión de órdenes o misiones de trabajo expedidas por los superiores responsables, permitiendo generar una trazabilidad de las actividades desarrolladas por los organismos encargados de la inteligencia estatal. (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2014, págs. 4-5)

Séptimo. Control Judicial y diferenciación de los conceptos de Monitoreo e Interceptación. En este sentido, la citada Ley en su artículo 17° incorpora el alcance de dos conceptos fundamentales para el ejercicio de las funciones de inteligencia; frente al concepto de monitoreo, lo define como una actividad de inteligencia y contrainteligencia que comprende el monitoreo del espectro electromagnético, el cual no constituye interceptación de comunicaciones, y la

información allí obtenida, si no cumple con los fines previstos, debe ser destruida; así mismo, frente al concepto de interceptación, lo ajusta refiriéndose a las conversaciones privadas telefónicas móviles o fijas, así como de las comunicaciones privadas de datos, las cuales deberán someterse a los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Constitución Política y del Código de Procedimiento Penal, y sólo podrán llevarse a cabo en el marco de procedimientos judiciales, lo que implica un control judicial a este tipo de actividades. Lo anterior de suyo implica que cuando se aborden actividades que impliquen interceptaciones de comunicaciones o de cualquier otra índole, necesariamente deben ser adelantadas por cuerpos u organismos de policía judicial, en virtud de orden de autoridad competente y con las formalidades legales, proscribiendo esta actividad a los órganos que desarrollan funciones de inteligencia y contrainteligencia.

(Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, págs. 5-6)

Octavo. Se crea adicionalmente otra figura de supervisión y control, denominada, Inspectores, quienes tienen la función al interior de las organizaciones de inteligencia de verificar la aplicación de los principios, límites y fines enunciados en ley, así como en la autorización y el desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia. (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2014, pág. 5 y 10)

Noveno. Una de los ingredientes a nuestro parecer más importantes de la ley de inteligencia colombiana, es la implantación de un control político, establecido en los artículos 19° y 20° los cuales determinaron lo siguiente:

“Artículo 19. Control Político. Se crea la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Modifíquese el artículo 55 de la Ley 5a de 1992 el cual quedará así:

“Artículo 55. Integración, Denominación y Funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el Período Constitucional, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer y la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia”. “Artículo 20. Objeto de la comisión legal de seguimiento a las Actividades de inteligencia y contrainteligencia. Adiciónese un artículo 61E a Ley 5a de 1992 el cual quedará así: Artículo 61E. Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Esta comisión, sin perjuicio de las demás facultades otorgadas al Congreso de la República por la Constitución y la ley, cumplirá funciones de control y seguimiento político, verificando la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en la Ley estatutaria que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia” (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2013, pág. 6).

Estas disposiciones claramente constituyen un importante avance en lo que se refiere a un proceso serio de institucionalización de la inteligencia colombiana de la mano de diversos controles que permiten a la ciudadanía tener un cierto grado de confianza en que la función de inteligencia está al servicio de los fines esenciales del Estado buscando el interés general y no intereses particulares de los gobiernos de turno.

Decimo. En el artículo 40° de la citada Ley, se incorpora otro elemento novedoso y de gran importancia para los funcionarios que tienen a su cargo la tarea de realizar funciones de inteligencia. Tal disposición determina un sistema de protección de los servidores públicos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, el cual plantea la protección de la

identidad de funcionario con el objeto de salvaguardar su vida e integridad personal. En este sentido, la Registraduría Nacional del Estado Civil está obligada a suministrar documentos con nueva identidad a los funcionarios de inteligencia cuando las respectivas operaciones así lo determinen. (Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia, 2014, pág. 13)

5. El nuevo servicio de inteligencia colombiano – DNI

En el año 2011 el Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas a través del literal a) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, crea mediante el Decreto 4179 de 2011, el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, como un organismo civil de seguridad, que desarrolla actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia, reemplazando al extinto DAS.

Es importante aquí señalar que en la expedición del citado Decreto se tuvieron en cuenta las últimas tendencias internacionales y regionales que demandan crear organismos que operan bajo el modelo de inteligencia estratégica el cual ayuda a proporcionar a los gobiernos elementos de apoyo a la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. La anterior posición de tendencia nos permite afirmar que esta nueva agencia estaría alineada con lo correspondería al concepto de inteligencia estratégica el cual se puede definir según el Dr. Luis Eduard Sánchez, como: “...el conocimiento de las capacidades políticas, económicas, religiosas, culturales y militares de una Nación, que sirven para conseguir el logro de los objetivos nacionales y desarrollar planes políticos y militares en el ámbito nacional e internacional” (Sanchez, s.f., pág. sin).

Igualmente, frente al concepto abordado el citado autor nos señala que:

“La inteligencia estratégica, constituye un producto para reducir la incertidumbre que normalmente aparece en todo proceso de toma de decisiones en el nivel de decisión estratégico, o aquella decisión dentro de un conflicto, donde una persona razona y especula acerca de los fines y medios propios y ajenos, partiendo de la situación que se caracteriza por una gran incertidumbre, máxima abstracción, poco estructurada y sin que la persona tenga bien determinado el o los objetivos propios, y tan solo reconoce sus propios valores y los hechos que percibe de esa situación. En este nivel de decisiones, la inteligencia estratégica es un producto de gran utilidad, porque con la aplicación de la misma, la persona puede reducir la incertidumbre y la complejidad de las situaciones que presenta todo conflicto, incluso anticiparse a estos.” (Sanchez, s.f., pág. sin)

Con base en lo anterior, y ahora desde la perspectiva jurídica, para la configuración del citado Decreto de creación de la nueva agencia se tuvieron en cuenta elementos claves entre otros como: i. Actividades de inteligencia y contrainteligencia con el debido apego a la ley en una democracia garante de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos, ii. Organismos con estructura organizacional y un sistema fuerte de controles, y iii. Necesidad de Colombia en elevar los estándares de formación profesional y crear una cultura de inteligencia y de seguridad operacional que garantice la protección de la información. (Presidencia de la República de Colombia, 2011, pág. 1)

De la revisión del artículo 2o. del citado Decreto, que comprende el objeto de la nueva agencia de inteligencia, se puede efectuar un desglose interesante de las tareas macro que ella debe adelantar o desarrollar y que podemos señalar de la siguiente manera: i. Desarrollar

actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos y de las personas residentes en Colombia, ii. Prevenir y contrarrestar amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el orden constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y iii. Cumplir con los requerimientos que en materia de inteligencia le hagan el Presidente de la República y el Alto Gobierno para el logro de los fines esenciales del Estado, de conformidad con la ley. (Presidencia de la República de Colombia, 2011, pág. 2)

Vemos aquí como esta nueva agencia, respecto de su objeto, está correctamente delineada para llevar a cabo una función exclusiva de inteligencia lo cual sugiere que por fin y después de más de 60 años, Colombia entra en el correcto escenario de la configuración de un órgano de naturaleza civil con la importante labor de realizar la función de inteligencia, esta última dentro de los lineamientos de la Ley y con unos controles políticos necesarios para mantener la transparencia y la consecuente confianza de la ciudadanía en la real protección de sus derechos fundamentales. Así mismo, por fin se desligan y delimitan las funciones de inteligencia y de inteligencia criminal, señaladas en párrafos anteriores, lo cual había sido un problema constante desde la creación del SIC en 1953, y que a la postre había conllevado la errona mezcla de ambas funciones trayendo como consecuencia serias dificultades tanto del orden jurídico como operativo en la ejecución de las funciones señaladas.

Lo anotado anteriormente tiene asidero cuando entramos a revisar las funciones de la nueva Agencia de Inteligencia, contenidas en el artículo 6o. del Decreto 4179 de 2011, (Presidencia de la República de Colombia, 2011, pág. 2), donde observar como acertadamente la dirección

nacional de inteligencia colombiana define sus funciones dentro el marco de la concepción de la inteligencia estratégica, la cual busca con su aplicación, la neutralización de varias amenazas que se han considerado atentatorias de la seguridad nacional. Este entendido llama la atención que se definen como amenazas las acciones reales o potenciales de otros gobiernos o agentes externos, grupos armados al margen de la ley, el terrorismo y el crimen organizado.

Precisamente sobre el crimen organizado, se destaca su selectividad como objeto de la función de inteligencia en el supuesto que ponga en riesgo la seguridad nacional, es decir, debe ser de una entidad superior que llegue a ese nivel de amenaza para que el aparato de inteligencia estatal centre sus esfuerzos en combatirlo. Esta posición selectiva y debidamente ajustada como ya se definió, permite afirmar que también se logró un importante avance en la configuración de esta agencia delimitando sus funciones a lo que realmente debe corresponder la función de inteligencia y separándola de una vez por todas de la función de inteligencia criminal, máxime cuando se determina por vía del Decreto que frente al fenómeno del crimen organizado su vinculación es de coadyuvancia pero sólo en casos de riesgo para la seguridad nacional.

Conclusiones

Primero. El proceso de institucionalización de la inteligencia en Colombia podría decirse que inicio en 1953 con la creación del SIC, sin embargo esto no fue así ya que luego de todos estos años se había fundamentado solamente en la creación de diferentes Instituciones como el DAS e incluso la nueva Agencia DNI, dejando de lado una verdadera institucionalización basada en un adecuado compendio normativo de rango legal que permitiera generar un marco adecuado que delinearla las actividades de los órganos encargados de la función de inteligencia y

contrainteligencia, estableciendo unos controles y límites adecuados a tal función, propendiendo por el interés general y en defensa de los ciudadanos. Por lo anterior, podemos afirmar que Colombia inició una verdadera institucionalización solo a partir de la expedición de la “Ley de Inteligencia” (Ley 1621 de 2013), veinticuatro años más tarde de lo que fue la primera Ley de ese tipo expedida en Argentina, lo cual supone un evidente atraso en nuestro proceso de institucionalización en lo que se refiere a la legislación sobre inteligencia.

Segundo. De igual manera, es claro afirmar que durante aproximadamente cincuenta y ocho años los órganos civiles encargados de adelantar la función de inteligencia, decantaron sus actividades dentro de dos mundos que, si bien coexisten y se ayudan mutuamente, doctrinaria y operacionalmente son disímiles, nos referimos a la función de inteligencia versus la función de inteligencia criminal. Esta coexistencia conllevó a la creación y desarrollo de órganos híbridos como el DAS, que por un lado realizaban inteligencia y al mismo tiempo fungían como cuerpos de policía judicial generando una evidente contradicción de funciones. Solo hasta el año 2011 con la creación de la DNI se solventó esta dificultad trayendo a la escena de la inteligencia a un órgano eminentemente civil cuyas funciones están claramente definidas dentro del ámbito de la inteligencia estratégica. Sin embargo, y aunque a nivel normativo encontramos un correcto diseño de la DNI, en el plano real hallamos otra cosa que es clara evidencia que, aunque estamos entrando en un proceso de institucionalización, aun mantenemos rezagos de aquel lejano origen en nuestra doctrina de inteligencia. Nos referimos a la naturaleza del personal que está vinculado con la DNI, el cual corresponde en un gran porcentaje, quizás la mayoría, a miembros activos y en retiro de las fuerzas militares y de policía, convirtiéndose esto en un retroceso serio cuando se trata de crear una agencia de inteligencia de carácter civil. Con base en lo anterior y porque

precisamente para eso cada fuerza tiene sus propias dependencias de inteligencia, consideramos inconveniente permitir que de dichas fuerzas se trasladen miembros a dirigir y coordinar la agencia de inteligencia civil colombiana.

Tercero. Con la expedición de la nueva Ley de Inteligencia en el año 2013 se dio un avance importante desde el punto de vista de la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como de la seguridad jurídica para los miembros de las agencias u órganos que realizan tareas de inteligencia, en este sentido la incorporación de controles de tipo político, judicial e interno, nos parece un acertado paso en la búsqueda de una inteligencia estatal acorde con los fines constitucionales del Estado.

Cuarto. El estado actual de la inteligencia colombiana es favorable en el entendido que, aunque tarde, el país entro en un proceso serio de institucionalización de la actividad de inteligencia, rediseñado su sistema y ajustando sus instituciones a los nuevos retos que demandan las nuevas y antiguas amenazas, propendiendo por que no se repitan casos como el del DAS.

Recomendaciones

Sin más pretensiones que la de generar una crítica constructiva al sistema de inteligencia colombiano, nos parece relevante considerar lo manifestado en líneas anteriores frente la conformación de la planta de personal de la DNI con miembros activos y en retiro de las fuerzas militares y de policía, si bien es cierto los miembros de estos cuerpos militares y de policía poseen una innegable experiencia en el campo de la inteligencia, también es cierto que si se

quiere una agencia de inteligencia civil alejada del ámbito castrense, tal y como lo demandan las nuevas tendencias regionales y globales, es necesario revisar y replantear esta política institucional.

Referencias bibliográficas

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN. (27 de Septiembre de 2004). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230999>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile /BCN. (14 de Abril de 1993). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile /BCN: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30579>

Camara de Diputados de H. Congreso de la Unión. (31 de Enero de 2005). Obtenido de Camara de Diputados de H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial. (28 de Octubre de 2005). Obtenido de Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial: <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2005/pdfs/decretos/D071-2005.pdf>

Cifuentes, C. (2011). Revista de Ciencia Política Santiago. Obtenido de Revista de Ciencia

Política Santiago: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-

090X2011000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=en

Congreso de la República - Peru. (11 de Junio de 2001). Obtenido de Congreso de la República -

Peru: <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27479-jun-11-2001.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (Abril de 1974). Obtenido de Congreso de la República

de Colombia: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1974/decreto_0625_1974.html

Congreso de la República de Colombia. (Enero de 1981). Obtenido de Congreso de la República

de Colombia: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1981/ley_0004_1981.html

Congreso de la República de Colombia. (Marzo de 1989). Obtenido de Congreso de la República

de Colombia: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1989/decreto_0512_1989.html

Congreso de la República de Colombia. (6 de Julio de 1991). Obtenido de Congreso de la

República de Colombia: http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/c

onstitucion_politica.pdf

Consejo de Estado -Concepto 938, Publicación con oficio 2234 del 2000 (Honorable Consejo de

Estado 30 de Enero de 1997).

Corte Constitucional República de Colombia. (2010). Obtenido de Corte Constitucional República de Colombia: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-913-10.htm>

Corte Constitucional República de Colombia. (2012). Obtenido de Corte Constitucional República de Colombia: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-540-12.htm>

Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia. (17 de Abril de 2013). Obtenido de Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia: <http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=225>

Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia. (2 de Mayo de 2013). Obtenido de Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia: <http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=56>

Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia. (2 de Mayo de 2014). Obtenido de Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia: <http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=56>

Diario Oficial . (18 de Agosto de 1960). Diario Oficial, págs. 441-446.

Ejercito de Nicaragua. (23 de Agosto de 1994). Obtenido de Ejercito de Nicaragua: <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/funciones/docs/ley181.pdf>

El Peruano. (25 de Mayo de 2006). Obtenido de El Peruano: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4196-001_g.pdf

Escuela de Inteligencia y Contra Inteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano" - ESICI. (2015 de Septiembre de 2015). Obtenido de Escuela de Inteligencia y Contra Inteligencia "Brigadier General Ricardo Charry Solano" - ESICI: <http://www.esici.edu.co/?idcategoria=217146>

Gobierno de la República de Panamá. (20 de Agosto de 2008). Obtenido de Gobierno de la República de Panamá: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26109/GacetaNo_26109_20080822.pdf

ICBF. (2 de Marzo de 2004). Obtenido de ICBF: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0643_2004.htm

Información Legislativa - Argentina. (Noviembre de 2001). Obtenido de Información Legislativa - Argentina: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>

Instituto de Ciencia Política, Hernán Echavarría Olózaga. (Noviembre de 2009). Obtenido de Instituto de Ciencia Política, Hernán Echavarría Olózaga: http://www.icpcolombia.org/observatorio_d.php?Boletin=144

INTERPOL. (2015). Obtenido de INTERPOL: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>

La Pagina de ASR. (1969). Obtenido de La Pagina de ASR: <http://www.intelpage.info/servicio-bolivariano-de-inteligencia-nacional-sebin.html>

Legis. (7 de Julio de 2000). Obtenido de Legis: <http://legal.legis.com.co/document/index?obra=legcol&bookmark=bf18281772086d84b3ba52af247d421707bnf9>

Ministerio de Defensa - Argentina. (Diciembre de 1991). Obtenido de Ministerio de Defensa - Argentina: http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/ley-24059.html

Naciones Unidas Trabajando por Guatemala. (s.f.). Recuperado el Octubre de 2015, de Naciones Unidas Trabajando por Guatemala: <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1393-1341-acuerdos-de-paz>

Ocaña, Juan Carlos. (2014). Historia del siglo XX. Obtenido de Historia del siglo XX: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/guerracorea.htm>

Organization of American States. (15 de Febrero de 2000). Obtenido de Organization of American States: [www.oas.org/dil/Migrants/Colombia/Decreto%20N°%2018%20del%2015-02-2000.pdf](http://www.oas.org/dil/Migrants/Colombia/Decreto%20N%2018%20del%2015-02-2000.pdf)

Presidencia de la República - Brasil. (7 de Diciembre de 1999). Obtenido de Presidencia de la República - Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm

Presidencia de la República de Colombia. (3 de Noviembre de 2011). Obtenido de Presidencia de la República de Colombia: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec417903112011.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (4 de Mayo de 2011). Obtenido de Presidencia de la República de Colombia: http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_leyFacultades.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (17 de 04 de 2013). Obtenido de Presidencia de la República de Colombia: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201621%20DEL%2017%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (05 de 2014). <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Paginas/Mayo.aspx>. Obtenido de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Paginas/Mayo.aspx>

Quinn, R. (30 de Agosto de 2013). The Official Homepage of the United States Army. Obtenido de The Official Homepage of the United States Army: http://www.army.mil/article/110383/The_Army_Intelligence_Center_is_Established__1_September_1954/

Red Jurista. (31 de Octubre de 1953). Obtenido de Red Jurista: https://www.redjurista.com/documents/d2872_53.aspx

Red Jurista. (31 de OCTUBRE de 1953). Obtenido de Red Jurista: https://www.redjurista.com/documents/d2872_53.aspx

Red Jurista. (Diciembre de 1992). Obtenido de Red Jurista: https://www.redjurista.com/Documents/d2110_92.aspx

Red Jurista. (21 de Diciembre de 1995). Obtenido de Red Jurista: https://www.redjurista.com/documents/d2233_95.aspx

Refworld. (26 de Mayo de 1994). Obtenido de Refworld: <http://www.refworld.org/docid/3e50eac04.html>

Refworld. (20 de Septiembre de 2001). Obtenido de Refworld: <http://www.refworld.org/docid/4c6bcd5c2.html>

República del Ecuador. (24 de Julio de 2009). Obtenido de República del Ecuador: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Ley-de-Seguridad-Publica-y-del%20Estado.pdf>

República Oriental del Uruguay. (22 de Diciembre de 1986). Obtenido de República Oriental del Uruguay: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=>

Sanchez, L. E. (s.f.). Revista de Inteligencia. Obtenido de Revista de Inteligencia: <http://revistadeinteligencia.es.tl/Apuntes-de-Inteligencia-Estrat-e2-gica.htm>

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (29 de 12 de 1998). Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (31 de Agosto de 2004). Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14787>

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (5 de Marzo de 2009). Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35366>

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (21 de Septiembre de 2009). Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37510>

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (5 de Marzo de 2009). doi:Ley 1288 de 2009

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (31 de Octubre de 2011). Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44625>

Semana, R. (19 de diciembre de 2009). Las 'chuza-DAS'. Semana. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-chuza-das/111197-3>

Soberanía. (28 de Mayo de 2008). Obtenido de Soberanía: http://www.soberania.org/Articulos/articulo_4106.htm

Ugarte, J. M. (11 de Junio de 2009). La Evolución de la Actividad de Inteligencia y de la Inteligencia Criminal en América Latina: Actualidad, Dificultades, Perspectiva y Propuestas. La Evolución de la Actividad de Inteligencia y de la Inteligencia Criminal en América Latina: Actualidad, Dificultades, Perspectiva y Propuestas. (pág. 2). Rio de Janeiro: Universidad de Buenos Aires . Obtenido de <http://www.resdal.org/experiencias/lasa2009-paper-ugarte.pdf>