

INFORME FINAL

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL DAS

**CARLOS GUSTAVO ARRIETA P., RAMIRO
BEJARANO G., EMIRO ROJAS G., JOSÉ ROBERTO
ARANGO P. Y CLAUDIA JIMÉNEZ J.**

Bogotá, Marzo de 2006

En desarrollo de lo establecido en el decreto 4201 de 2005, la Comisión Especial para el Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante DAS), se permite presentar un análisis sobre las causas de la crisis de la institución, los riesgos a los que se encuentra expuesta y las posibles medidas que deberían adoptarse para superar dicha situación.

Con base en una clara definición de responsabilidades y en una correcta asignación de recursos para cumplirlas, el presente documento propone algunas sugerencias para la estructuración de una adecuada respuesta institucional a los problemas, de manera que las mismas permitan orientar al Gobierno Nacional, si a bien lo tiene, en el diseño de una política pública de inteligencia de largo plazo.

El presente documento se someterá al siguiente plan metodológico: luego de una introducción (1) sobre las causas de la crisis, se presentarán unas sugerencias sobre cuatro temas críticos, a saber, la política de inteligencia (2), la misión y las competencias específicas de la entidad (3), la gestión del recurso humano (4), y la nueva cultura de la inteligencia (5); para terminar con unas conclusiones generales (6) que constituyen las propuestas que la Comisión plantea al Gobierno Nacional.

1. INTRODUCCIÓN

Examinando en detalle los movimientos del personal directivo de la institución en los últimos 3 años, se aprecia que tal período está marcado por una preocupante inestabilidad de los funcionarios, pues en ese lapso tuvo 4 directores generales de inteligencia, 6 directores generales operativos, y registró numerosas novedades en varias subdirecciones y en las direcciones seccionales.

Esta situación sugiere que no se atendieron criterios de selección objetivos de los mismos, entre otros, la experiencia y el compromiso institucional.

No hubo un proceso coherente en la designación y relevo de los altos servidores de la Institución, que hubiese permitido delinear con precisión el perfil deseado respecto de todos y cada uno de los cargos y de quienes los ocuparían. Ciertamente, en ese proceso improvisado de escogencia y remoción de personal tan vital, las direcciones de Inteligencia y la Operativa se vieron afectadas en su funcionamiento y resultados, porque cada nuevo director llegó con personal propio y directrices variables, lo que de contera comprometió la eficacia y eficiencia de toda la estructura institucional. Salvo la Subdirección de Extranjería, que ha respetado la antigüedad y experiencia del servidor que la ocupa, en todas las demás subdirecciones los cambios bruscos de timonel, no permitieron ejercer un verdadero control de las tareas y metas de cada dependencia.

Haber habilitado como Subdirector a quien previamente se había desempeñado durante más de un año como asesor externo en asuntos de inteligencia, propició que el nuevo funcionario, en vez de ocuparse exclusivamente de sus asuntos - control interno, direcciones seccionales y manejo de la Academia -, interviniera en actividades de inteligencia y contrainteligencia, ajenas a sus responsabilidades, desarticulando el organigrama de la entidad, y desconociendo los conductos regulares. Todo indica que se confundieron lamentablemente las labores inherentes al control interno con las propias de la oficina de contrainteligencia.

La invasión de tareas asignadas a otros, no solamente se dio en las actividades del Subdirector, sino en otras dependencias, en las que igualmente se aprecia que se presentaron problemas en las líneas de mando.

Tal y como se mencionó en el primer informe de la Comisión, detectar si hubo infiltración de paramilitares en la institución es asunto que compete establecer y sancionar a la Fiscalía y a los organismos de control, como así lo solicitó el Director del Departamento a instancias de la Comisión. No obstante, es inevitable concluir que el desorden en el manejo del recurso humano, así como la invasión de competencias de unos funcionarios a otros, hizo vulnerable el DAS a la penetración de agentes extraños a su verdadera finalidad.

La Comisión llama la atención sobre la necesidad de que las investigaciones promovidas por la Dirección del Departamento ante la Fiscalía y los organismos de control, arrojen resultados a la mayor brevedad posible, con el fin de dar una solución apropiada a un tema de tanta relevancia.

Los anteriores hechos han impulsado una profunda reflexión sobre el DAS y exigen la implementación de una reforma radical. Después de estos hechos, el DAS tiene que cambiar.

Con base en lo anterior, además de apoyar las medidas de depuración recientemente adoptadas por el Director, la Comisión considera imprescindible reflexionar sobre el lugar que la entidad ocupa dentro del modelo de seguridad y defensa nacional, así como sobre su misión.

2. POLÍTICA DE INTELIGENCIA

En toda democracia, la inteligencia es una herramienta que permite mejorar la discusión interna con la que un Estado evalúa sus opciones para responder efectivamente contra las amenazas, amén de constituirse en un formidable instrumento para adoptar todas las decisiones gubernamentales. En este sentido, la inteligencia debe responder a un interés público y contar con límites y controles que permitan salvaguardar los derechos y garantías individuales.

En la producción de inteligencia estratégica en Colombia intervienen el DAS, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Desafortunadamente se ha presentado, no sólo duplicidad de competencias entre éstas, sino que además es usual la contradicción funcional y la descoordinación en las operaciones y, por consiguiente, se ha fallado en algunas acciones de gran importancia para el país.

Los organismos de inteligencia deben contar con un ámbito de competencia claramente definido, diferenciado y coordinado; de manera que puedan complementar y facilitar el ejercicio de sus propias funciones; y controlarse recíprocamente.

En este orden de ideas, la Comisión recoge la sentida necesidad que se ha venido expresando desde tiempo atrás en esta y otras administraciones, según la cual el Estado

Colombiano debe contar con una instancia civil del más alto nivel¹ que dependa directamente del Presidente de la República, cuya función sea -dentro de una política de defensa y seguridad previamente establecida- elaborar el plan nacional de inteligencia, definir las responsabilidades institucionales en esta materia y precisar las prioridades en la intervención. Además, esta instancia debería coordinar el actuar de las diferentes autoridades que participan y servir de espacio de comunicación entre las mismas, sin que las diferentes agencias que hoy existen pierdan su respectiva autonomía o queden controladas por una central única.

La política de inteligencia debe, en todo caso, construirse con base en los siguientes criterios:

- Estricto respeto de los derechos humanos y de las libertades públicas;
- Coordinación -y no centralización- del servicio de inteligencia prestado por las diferentes entidades;
- Coordinación civil de los distintos servicios de inteligencia;
- Delimitación de los ámbitos de competencia entre las distintas autoridades;
- Asignación de tareas a cada organismo en razón de su especialidad; y
- Definición del plan anual de inteligencia, con amplia cobertura y alcance interdisciplinario.

Por otra parte, se ha evidenciado la importancia de contar con un marco jurídico moderno que asegure la eficacia en la recolección y el acierto en el análisis de la información de inteligencia, y que además proteja a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones legalmente establecidas.

3. MISIÓN Y COMPETENCIAS DEL DAS

Además de la incoherencia en la gestión del recurso humano, la crisis del DAS también se explica por la pérdida de rumbo de la institución. En efecto, la evolución de la situación de orden público del país, el deseo de mostrar resultados de impacto en la opinión pública y la falta de claridad en el ejercicio de sus competencias, hicieron que el DAS actuara sin una planeación estratégica clara y asumiera múltiples competencias ajenas a su misión esencial.

Según el Decreto 643 de 2004, el DAS es el organismo civil de inteligencia del Estado Colombiano cuya misión es contribuir a garantizar la seguridad interior y exterior del Estado, preservar la integridad del régimen constitucional y defender los intereses nacionales. Para el efecto, es competente para producir inteligencia estratégica y contrainteligencia, ejercer como policía judicial (investigación criminal), INTERPOL y control migratorio (extranjería), y proteger a personas en riesgo (escoltas).

No obstante, el DAS ha destinado la mayoría de sus recursos humanos, financieros y administrativos a la protección de personas en riesgo y al ejercicio de funciones de policía judicial, con notorio desmedro de las labores de inteligencia y contrainteligencia, piedras angulares de su misión.

¹ Por ejemplo una Comisión Intersectorial, una Coordinación Nacional o cualquiera otra figura que se le parezca. En todo caso, debe tratarse de una instancia dotada de los instrumentos legales que le permitan dirigir, coordinar, establecer estrategias en materia de inteligencia.

En efecto, de los 7.039 funcionarios de la entidad, cerca de 1.319 son funcionarios dedicados a la protección de personas o de instalaciones,² 2.227 hacen investigación criminal (1.416 de Operativa y 854 de policía judicial) y sólo 819 están dedicados a inteligencia y contrainteligencia. Igual desequilibrio se constata en cuanto a la distribución de los recursos financieros: mientras que un escaso 14% se invierte en funciones de inteligencia y contrainteligencia (\$39.500 millones), 27% (\$42.500 millones) se destina a la protección de personas en riesgo y 35% (\$95.400 millones) a la investigación criminal (ver Anexo cuadros N°1 y N°2).

El DAS debe entonces replantear sus campos de acción y focalizar sus esfuerzos de intervención en la producción de inteligencia estratégica y en el desarrollo de actividades de contrainteligencia, de tal modo que el resto de sus funciones tengan una relación directa y complementaria con esta misión principal. En este sentido, el DAS deberá ajustar toda su estructura institucional y los procesos esenciales de su servicio a dicho cometido.

3.1. Inteligencia y contrainteligencia

Si la principal razón de ser del DAS es 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, la Dirección General de Inteligencia y la Subdirección de Contrainteligencia deberán ser significativamente fortalecidas en personal calificado, en recursos financieros y en medios tecnológicos. Por lo menos el 70% de los recursos de la entidad, deben ser destinados al ejercicio de dichas funciones.

Así mismo, convendría que la Subdirección de Contrainteligencia tenga la categoría de Dirección y dependa directamente del Despacho del Director; y entre ésta y la Dirección de Inteligencia -así como con las demás Direcciones de la entidad-, debe existir un intercambio fluido de información de manera que la institución se caracterice por la retroalimentación y coordinación entre sus diferentes instancias.

En armonía con esta nueva visión en el ejercicio de las competencias de la institución, sería coherente cambiar el nombre del DAS por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE INTELIGENCIA (DAI).

Como se sabe, la entidad inicialmente fue denominada Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC), cuyo nombre fue sustituido por el actual, al restablecerse la democracia en 1958. Tal cambio de denominación obedeció a la necesidad de desvincular de la memoria de los colombianos los abusos y excesos de entonces, que sin duda lesionaron su credibilidad y el respeto ciudadano. En la hora actual, la honda crisis que ha sacudido la institución, como la necesidad de que tanto en lo interno como en lo externo se tenga conciencia de que el futuro de esta organización ha de ser principalmente la inteligencia y no la protección indiscriminada de personajes, podría significar no sólo un mejoramiento de imagen sino contribuir a la eficacia de sus propias actividades. En otros países, las oficinas de inteligencia que han sufrido procesos de crisis

² A 31 Enero de 2006, en el DAS había 1.319 agentes escolta como funcionarios de planta y 900 como contratistas del Ministerio del Interior y de Justicia. Es decir, que en total hay 2.219 funcionarios destinados a labores de protección.

o transformaciones han optado por cambiar sus nombres, como ocurrió por ejemplo en Chile después de la dictadura, y recientemente en España.

3.2. Policía judicial (investigación criminal)

El DAS es uno de los varios organismos que, junto con la Policía Nacional y otras instituciones, ejerce funciones de policía judicial bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación. Dichas atribuciones le permiten investigar los delitos de su competencia, los cuales se encuentran establecidos en el parágrafo del artículo 42 del Decreto 643 de 2004.³

Sin embargo, las funciones que en esta materia cumple el DAS en poco o nada difieren de las tareas que cumplen otras instituciones como la Fiscalía (CTI) o la Policía (DIJIN), lo cual genera una desgastante duplicidad de funciones. De hecho, hoy en día el DAS recibe requerimientos de distinta naturaleza de los Fiscales, y realiza actividades en ocasiones por fuera de su órbita de especialidad. En el año 2005, por ejemplo, cerca del 40% de las capturas hechas por el DAS fueron por delitos como inasistencia alimentaria, hurto, ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitro rentístico, acceso carnal abusivo o violento, fraude procesal, lesiones culposas, constreñimiento ilegal y voto fraudulento.

En opinión de la Comisión, el DAS debe continuar con sus atribuciones de Policía Judicial, de naturaleza especial y restringidas única y exclusivamente a investigaciones relacionadas directamente con sus labores de inteligencia y contrainteligencia, y desarrolladas por iniciativa propia y no por improcedentes requerimientos o exigencias de otras autoridades, que ocupen a la institución en asuntos ajenos a su competencia. Con tal fin, a la entidad debería otorgársele la facultad legal de declinar la realización de trabajos o encargos que desborden el ámbito de sus funciones. Ello permitiría fortalecer las dependencias del DAS dedicadas a labores de inteligencia y reorientar su presupuesto de una manera más racional, ya que una gran parte de sus recursos (35% del presupuesto y 32% del personal) han sido destinados al ejercicio de sus funciones de policía judicial, sin priorizar aquellos casos en los que los delitos tienen una relación directa con la misión de inteligencia y contrainteligencia de la entidad. Semejante situación ha derivado en una incorrecta asignación de los escasos recursos de la institución, con un déficit en áreas misionales claves como las encargadas de producir la inteligencia estratégica y de desarrollar la contrainteligencia (detectives, agentes secretos, etc.).

En consecuencia, se deben rediseñar la estructura institucional del DAS en este sentido, así como la formación inicial y la capacitación continua de los servidores de la entidad.

3.3. Interpol

En cuanto a la función del DAS de actuar como Oficina Central Nacional de INTERPOL en el intercambio de información y asistencia recíproca, sería lo primero precisar que INTERPOL es un sistema de cooperación entre las policías y demás entidades con

³ Los delitos competencia del DAS son aquellos que atentan contra la seguridad nacional, la existencia y seguridad del Estado, el régimen constitucional, la administración pública, la administración de justicia, la seguridad pública, el patrimonio histórico y cultural, y la ecología y el medio ambiente, y los conexos con los anteriores. Entre otros, entran en esta categoría: subversión, terrorismo, rebelión, sedición, asonada, conspiración; corrupción, peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos; narcotráfico, lavado de activos, tráfico de armas, municiones y explosivos; secuestro, extorsión, tráfico de personas; abigeato; tráfico de recursos naturales, etc.

funciones policiales del mundo. Opera con oficinas de enlace en cada país, cuya función básica es asegurarse que los requerimientos de policía de otros países sean conocidos por las policías locales de manera expedita y viceversa.

En este sentido, la Comisión considera que no es conveniente privar al DAS de su participación en INTERPOL. Pero, igualmente encuentra, que se debe buscar un esquema más moderno que asegure que los requerimientos de la Policía Nacional y del CTI sean atendidos de forma más ágil, y que los requerimientos internacionales cuenten con el apoyo de estas entidades de forma más oportuna. Por esta razón, la Comisión sugiere que la oficina de INTERPOL continúe en el DAS pero que mejore sus comunicaciones con la Policía Nacional y el CTI mediante la figura de funcionarios de enlace, es decir, oficiales de la Policía y funcionarios del CTI, con asiento permanente en la oficina de INTERPOL del DAS, con la misión de desburocratizar la comunicación entre las entidades.

3.4. Control migratorio (extranjería)

Aunque los sistemas de información y la estructura administrativa de la institución podrían mejorar en cuanto a esta función, el DAS se encuentra en un proceso de perfeccionamiento interesante, orientado a establecer un control migratorio en línea, que el Gobierno debe apoyar logística y financieramente.

La Comisión considera que se debe mantener en cabeza del DAS esta función como fuente primaria de información que contribuye a la producción de inteligencia estratégica y de contrainteligencia. No obstante, se recomienda fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración para facilitar el acceso oportuno a la información requerida por las demás autoridades para el cumplimiento de sus respectivas competencias legales.

3.5. Protección a las personas en riesgo (escultas)

Por mandato constitucional, el Estado tiene la responsabilidad de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.⁴ Esta responsabilidad se encuentra reforzada en el ámbito internacional, puesto que Colombia ha suscrito tratados de derechos humanos con los cuales ha adquirido el compromiso de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas en todo el territorio nacional y de incorporar en la legislación interna las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Es así como el Estado viene atendiendo la protección individual de personas en particulares condiciones de riesgo a través de la Policía Nacional y el DAS. Sin embargo, el entorno en el que se desarrolla la protección en el país ha variado y la aparición de nuevas amenazas ha hecho necesario ampliar la cobertura de los programas de protección a nuevos grupos poblacionales, inicialmente no contemplados.⁵

⁴ Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Artículo 2° de la C.N.

⁵ Un muy completo diagnóstico sobre el tema, se encuentra en el Documento *"Programas de Protección Individual a Personas en Riesgo"*, Ministerio de Defensa Nacional y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Julio de 2004.

En este contexto, tal y como la Comisión ya tuvo la oportunidad de manifestarlo en su primer informe de Enero 5 de 2006, es claro que a lo largo de los últimos años, el DAS ha venido asumiendo funciones que no hacen parte de su misión institucional, tal como ocurre con la protección de personas diferentes a quienes integran el alto gobierno. El hecho de haber asumido esas responsabilidades indudablemente ha afectado gravemente su eficiencia en el cumplimiento de las funciones propias como agencia civil de inteligencia del Estado.

Dicha función no tiene por qué ser realizada por un organismo cuya misión principal es la recopilación y análisis de inteligencia, sino por otras instituciones a las que constitucional y legalmente corresponde dicha responsabilidad. De hecho, de las cerca de 2.500 personas que hoy en día reciben protección individual del Estado, más del 76% están siendo protegidas por la Policía Nacional, institución que no solo tiene la protección como vocación institucional y razón de ser, sino que además cuenta con una gran cobertura nacional para ello.

Teniendo en cuenta lo anterior y como ya se tuvo la oportunidad de manifestar, la Comisión sugiere focalizar la función del Departamento en el cumplimiento de sus misiones en materias de inteligencia y contrainteligencia, y trasladar a la Policía Nacional las funciones de protección a personas en riesgo, salvo las de quienes integran el alto gobierno, que debe permanecer bajo la competencia del DAS.

Como medida complementaria indispensable para lograr el cumplimiento de los objetivos constitucionales y legales del servicio de protección de personas, y evitar el reiterado abuso del mismo, se deben reevaluar todos los esquemas de protección, ceñidos exclusivamente a los resultados de los estudios de seguridad, y como consecuencia de esto, desmontar todos aquellos que no obedezcan a tales parámetros.

Igualmente, el Gobierno deberá establecer un marco jurídico claro y respetuoso de los compromisos internacionales de Colombia en materia de derechos humanos, mediante el cual se establezcan criterios objetivos y específicos para la valoración del riesgo de las personas que soliciten protección del Estado. El marco jurídico deberá contener parámetros claros que permitan al Estado determinar con objetividad quiénes realmente requieren dicho servicio del Estado, y que obliguen a evaluar con regularidad la situación de los protegidos.

Finalmente, resultaría de mucha utilidad estudiar diferentes alternativas de financiación pública -nacional y/o internacional- como medida complementaria del nuevo sistema de protección de personas en riesgo.

Esta sugerencia no apunta, como parecieron entenderlo algunos parlamentarios con ocasión del primer informe emitido por la Comisión, a privar del servicio de protección a quien tenga necesidad del mismo, sino a que sea prestado en mejores condiciones por la autoridad que constitucional y legalmente es la llamada a garantizar la seguridad ciudadana. De esa manera, la protección que dispense el DAS al Alto Gobierno sería más eficaz y de más fácil control, del mismo modo que ocurriría con la protección ofrecida por los demás entes estatales a quienes corresponda.

3.6. Certificado judicial

Corresponde igualmente al DAS llevar los registros delictivos y expedir los certificados judiciales, con base en el canje interno y en los informes o avisos que deben rendir oportunamente las autoridades judiciales.

La dinámica que se genera entre la actividad de inteligencia, la función de policía judicial y el control migratorio como primera línea de defensa, tiene como uno de sus soportes fundamentales los sistemas de información AFIS y SIFDAS.⁶

Por tal motivo, la Comisión considera que se debe mantener el registro y la administración de los antecedentes judiciales en cabeza del DAS, con base en la recopilación o canje de información delictiva que la entidad realice. No obstante, se recomienda acelerar el proyecto de modernización de la expedición del certificado judicial, propugnando porque la carga de la solicitud del documento no recaiga exclusivamente en el ciudadano, sino que quien requiera la información sobre existencia de antecedentes judiciales (entidades oficiales, empresas, empleadores, cuerpos diplomáticos, etc.), pueda consultar -a su costa y previa autorización de la persona- la base de datos del DAS.⁷

4. GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO

Tal y como se mencionó en la introducción del presente documento, la causa detonadora de la crisis del DAS y uno de los problemas de fondo de la institución, fue la improvisación y el irrespeto de las reglas en el manejo del recurso humano.

Debido a la singularidad y especialidad de sus funciones, el DAS cuenta -y debe seguir contando- con un régimen específico de carrera administrativa, aplicable a la totalidad de los funcionarios que ejerzan competencias misionales de la institución. Sin embargo, la dirección del recurso humano, por la importancia del tema en una agencia de inteligencia del Estado, debe depender directamente de la Dirección del Departamento (con la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil) y no, como actualmente sucede, de la Secretaría General.

La Comisión también recomienda que la gestión del recurso humano en el DAS tenga como base el individuo. Así, debe implementarse un riguroso enfoque profesional, desde la formación de los funcionarios hasta el retiro de los mismos, pasando por el ingreso, la permanencia y el ascenso. La inteligencia debe considerarse como una profesión y, en consecuencia, lógicamente, los agentes de inteligencia deben considerarse como los profesionales en la materia, con unas características muy específicas y un perfil muy definido.

Este enfoque profesional implica que el manejo del personal de inteligencia se caracterice fundamentalmente por cuatro elementos: capacitación especializada, meritocracia, democracia y una nueva cultura de inteligencia.

4.1. Capacitación especializada

El profesionalismo de inteligencia depende, primero que todo, de la formación especializada que se imparta a los aspirantes, con su propio soporte institucional

⁶ Automated Fingerprint Identification System (AFIS). Sistema de Información del DAS (SIFDAS).

⁷ En este punto vale la pena aclarar que, según la ley 961 de 2005, el DAS podría cobrar una tasa por la consulta a la base de datos por parte del directamente interesado o de terceros.

(escuela) y de comunicación (revista académica). El DAS cuenta con ambos mecanismos: la Academia Superior de Inteligencia y Seguridad Pública del DAS y la "*Revista Aquimindia*". No obstante, la Academia debe realizar un gran esfuerzo en cuanto a su organización.

Desde el ingreso a la escuela especializada, se debe contar con un proceso de reclutamiento -abierto pero exigente- de personal de calidad. La escuela de inteligencia no debe transmitir conocimientos universales, sino que debe procurar, a través de una formación "focalizada", el perfeccionamiento de habilidades previamente adquiridas.

La escolaridad "focalizada" implica que, desde la formación, el profesional de inteligencia debe tener un "Plan de Carrera"; es decir, que los parámetros de la formación se relacionen y varíen de acuerdo con la actividad que se pretende desarrollar al interior del ciclo (recolección técnica de información, análisis de inteligencia, operaciones encubiertas, gerencia de equipos, etc.). En este punto es importante insistir, en que el DAS requiere hoy centralizar sus esfuerzos de formación en los analistas de información estratégica y en todo lo relacionado con tecnología y sistemas de información.

Si bien excepcionalmente podrán ser admisibles los bachilleres que aspiren a desempeñar cargos eminentemente operativos, sólo los profesionales serán admisibles para perfiles de análisis y responsabilidad. Además, todos los candidatos deben someterse a estrictas pruebas únicas de carácter psicológico y de ética profesional, propias al hombre de inteligencia (grado de lealtad al país, a su Constitución y a sus Leyes, dedicación al servicio, integridad y honestidad personal, capacidad de trabajo, resistencia a la presión, discreción y reserva). Igualmente, debe fortalecerse el proceso de verificación y estudio de los antecedentes familiares, académicos, judiciales y profesionales de los aspirantes.

Los requisitos mínimos exigidos durante la fase inicial de reclutamiento (título universitario o bachillerato), deberán completarse más adelante con esquemas de formación permanentes y continuos para ascender en la carrera. Esquemas de formación, que deben ser igualmente de responsabilidad de la Academia Superior de Inteligencia y Seguridad Pública del DAS.

Igualmente, la calidad del personal docente de la Escuela debe mejorar significativamente, tanto en contenido como en experiencia, para lo cual, se recomienda una política institucional mucho más agresiva en cuanto a la convocatoria de académicos de reconocida trayectoria, nacionales o extranjeros, por medio de convenios o intercambios con instituciones o naciones amigas. En este mismo contexto de apertura internacional, el currículum de la Escuela debe contar con la posibilidad de realizar períodos de intercambio a nivel internacional.

Finalmente, tal vez uno de los puntos que recomienda con mayor insistencia la Comisión, es la necesidad de establecer una evaluación externa y periódica de la formación impartida por la Escuela. En efecto, es imprescindible el establecimiento de un riguroso sistema de "control de calidad", el cual debería ser realizado de manera inmediata y, posteriormente, por lo menos, cada 5 años. En ese mismo sentido, la Comisión recomienda la implementación de programas de actualización permanentes después de que el personal deje la Escuela de formación, de manera que pueda actualizarse periódicamente en las modernas tendencias de la obtención, procesamiento y análisis de la inteligencia y la contrainteligencia.

4.2. Meritocracia

El progreso profesional en la carrera de inteligencia, deberá tener como bases ineludibles el mérito y la formación continua, requisitos necesarios para ascender de cargo y alcanzar determinadas jerarquías en la organización.

Es en este estadio en dónde adquiere particular importancia el “Plan de Carrera” iniciado desde la formación, el cual permite a los profesionales de inteligencia un progreso a través de promociones. El Gobierno, junto con el DAS y su Academia, deberán encontrar una fórmula que se adapte a las necesidades del país y a las posibilidades de la institución.

En todo caso, lo que debe buscarse es que, después de un período de formación y entrenamiento inicial, el funcionario se ubique en su primer cargo; luego de un tiempo mínimo (3 años) en dicho cargo, más una capacitación particular, más una evaluación de su desempeño, el funcionario pueda aspirar a un ascenso; posteriormente, después nuevamente de un período mínimo (3 años) de excelentes resultados en el puesto, el funcionario pueda optar a unos cursos avanzados que, en función de los resultados y de la disponibilidad, le permitirán ocupar un cargo jerárquicamente superior. Idealmente, el funcionario debería poder acceder a los cargos de dirección y subdirección regional, sin perder los derechos propios a la carrera administrativa específica.

Se constituye así, un sistema meritocrático de carrera específica para el DAS, ordenado, planeado y con los estímulos profesionales, académicos y financieros necesarios. En efecto, la búsqueda de ideales profesionales es la clave para un efectivo equilibrio entre seguridad y libertades individuales, efectividad y transparencia, autoridad y respeto de las reglas. “La efectividad de la inteligencia puede ser enriquecida y la confianza pública en su funcionamiento puede restablecerse, a través de un mayor grado de profesionalización de la vocación y de sus instituciones”.⁸

4.3. Democracia

La auto regulación, es la condición *sine qua non* del profesionalismo de inteligencia. En los asuntos de defensa, seguridad e inteligencia, la transparencia en la forma de actuar y de ejercer las funciones permite que el personal examine su propio comportamiento, el de sus colegas y la percepción que se tiene de la institución.

En este sentido, la Comisión recomienda a los directivos del DAS propiciar el mutuo entendimiento y la confianza entre quienes deberían hablar un lenguaje común y compartir un mismo interés profesional. Ciertamente, resultaría de mucha utilidad instaurar una cultura de permanente discusión que fortalezca los valores éticos de los funcionarios y donde prospere el sentido de pertenencia hacia la institución.

“Solamente observando la estructura a través de la cual los profesionales de la inteligencia perciben su trabajo se pueden prevenir abusos y garantizar responsabilidades.”⁹

⁸ George Allen “*The Professionalization of Intelligence*”, *Studies in Intelligence* 26, N°1 (Spring 1981).

⁹ Glenn Hastedt, “*Controlling Intelligence: Framing the problem*” (London: Frank Cass, 1991).

Finalmente, la Comisión recomienda la aplicación inmediata de los lineamientos aquí establecidos para la gestión profesional del recurso humano del DAS. Para los funcionarios actuales, deberá establecerse un plan de profesionalización progresivo y gradual, con miras a que todos los servidores misionales respondan a este perfil, en un término no superior a 2 años.

5. NUEVA CULTURA DE INTELIGENCIA

La especialización del DAS como organismo de inteligencia, implica un cambio fundamental en su actitud pública. Precisamente por la discreción que requiere dicho nuevo enfoque, el DAS y sus funcionarios no deberían ser evaluados en función de resultados operativos públicos, sino por su capacidad de producir y analizar información, y de proveer a las demás instituciones del Estado soporte en el cumplimiento de sus respectivas atribuciones.

En efecto, el DAS deberá caracterizarse por la cultura de la legalidad, la alta calidad y el bajo perfil de sus funcionarios. En consecuencia, la Comisión recomienda que los miembros de la institución sean altamente profesionalizados (como se explicó anteriormente), no porten uniforme, salvo necesidades del servicio, ni se pronuncien ante los medios de comunicación, salvo cuando esto último sea absolutamente necesario a través y exclusivamente de su Director.

6. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, la Comisión considera que se debe preservar la existencia del DAS como organismo civil de inteligencia, y sugiere que, en el menor tiempo posible y, en todo caso, antes de un año, se adopten las siguientes medidas:

1. Contar con una instancia civil del más alto nivel que dependa directamente del Presidente de la República, cuya función sea elaborar el plan nacional de inteligencia, definir las responsabilidades institucionales en esta materia y precisar las prioridades en la intervención. Además, esta instancia debería coordinar el actuar de las diferentes autoridades que participan y servir de espacio de comunicación entre las mismas, sin que las diferentes agencias que hoy existen pierdan su respectiva autonomía o queden controladas por una central única.
2. Establecer un marco jurídico moderno que asegure la eficacia en la recolección y el acierto en el análisis de la información de inteligencia, y que además proteja a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones legalmente establecidas.
3. Fortalecer y reorientar el DAS como organismo de inteligencia y contrainteligencia del Estado Colombiano. En este sentido, sería conveniente:
 - Ajustar la formación de sus funcionarios, así como toda su estructura institucional y los procesos esenciales de su servicio, a dicho cometido;
 - Fortalecer en personal calificado, en recursos financieros y en medios tecnológicos, las unidades encargadas de la inteligencia y de la contrainteligencia; y
 - Como consecuencia de lo anterior, rebautizar la institución como DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE INTELIGENCIA (DAI).
4. Mantener las funciones de policía judicial del DAS (bajo la coordinación de la Fiscalía General), pero con un alcance y un uso limitado a los aspectos esenciales de su misión.
5. Conservar en cabeza del DAS la responsabilidad administrativa y legal de ser la oficina de INTERPOL en Colombia, pero estableciendo un eficaz sistema de enlace con las otras autoridades que cumplen funciones de inteligencia.
6. Mantener en cabeza del DAS la función del control migratorio, fortaleciendo los mecanismos de coordinación y colaboración para facilitar el acceso oportuno a la información requerida por las demás autoridades para el cumplimiento de sus respectivas competencias legales.
7. Trasladar a la Policía Nacional las funciones de protección a personas en riesgo, salvo las de quienes integran el alto gobierno, que deben permanecer a cargo del DAS. Esta determinación debe asegurar un eficaz servicio de protección a quienes realmente lo requieran, el cual ha de ser prestado respetando los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
8. Implementar un sistema específico de carrera administrativa aplicable a todos los servidores misionales y una gestión del recurso humano, que tengan como base el

individuo. Debe estructurarse un riguroso enfoque profesional, desde la formación de los funcionarios hasta el retiro de los mismos, pasando por el ingreso, la permanencia y el ascenso. Con tal fin, se proponen unas reglas de capacitación especializada, meritocracia y democracia; y en general, se recomienda la adopción de mecanismos que permitan a los funcionarios de carrera acceder a las altas dignidades de la institución.

9. Adoptar una nueva cultura corporativa de la inteligencia, caracterizada por el respeto de la legalidad, la alta calidad profesional y el bajo perfil de sus funcionarios.

Igualmente, la Comisión reitera la necesidad de que la Fiscalía y la Procuraduría, entreguen resultados, a la mayor brevedad posible, en relación con las denuncias formuladas por la Dirección del Departamento con ocasión de la reciente crisis que afectó al DAS.

Finalmente, la Comisión apoya categóricamente las medidas de depuración recientemente adoptadas por el Director y que tienen como único objetivo procurar una mayor confianza en la institución y en el personal que la conforma.

ANEXO

CUADRO N° 1

PRESUPUESTO 2005 (Apropiación definitiva)

AREA	RECURSOS	%
Inteligencia	39.389.099.830,08	14,63
Operativa*	95.436.353.206,99	35,45
Protección**	72.582.647.203,00	26,96
Administrativa	61.780.682.778,00	22,95
TOTAL	269.188.783.018,06	100,00

*Incluye policía judicial, extranjería e INTERPOL

**Incluye recursos de MinInterior

Fuente: Of. Planeación DAS

CUADRO N° 2

PLANTA DE PERSONAL

AREA	CARGOS	%
Inteligencia	819	11,64
Operativa (Antisecuestro, Identificación, Puestos Operativos, grupos satélites, Criminalística, entre otros)	1.416	20,12
Extranjería	490	6,96
INTERPOL	76	1,08
Policía judicial	854	12,13
Protección*	1.319	18,74
Administrativa	2.065	29,34
PLANTA TOTAL	7.039	100,00

*No incluye 900 contratistas de Mininterior

Fuente: Of. Planeación DAS