



Experiencia Comparada de los Controles Parlamentarios de los Sistemas de Inteligencia:

Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, España, Estados Unidos, Finlandia, Perú, Polonia, Portugal y Uruguay.

Autor

Verónica Barrios Achavar

Email: vbarrios@bcn.cl

Tel.: (56) 2 22271884

(56) 32 226 3179

Área Gobierno, Defensa
y Relaciones
Internacionales

Elaborado para la Comisión de
Control de Inteligencia

Nº SUP: 138806

Resumen

Los Servicios de Inteligencia de los regímenes democráticos están orientados a proteger al Estado y a la sociedad en su conjunto.

En la actualidad, el establecimiento de un sistema de control democrático de los servicios de inteligencia, constituye un desafío, ya que ellos son parte de la estructura del Estado y, por tanto, deben someterse a los principios de legalidad, al Derecho y al respeto de los Derechos Humanos.

Dada la naturaleza de las actividades de Inteligencia, la supervisión debe garantizar el sigilo requerido. Con esta especial consideración, las sociedades han desarrollado mecanismos de control con variados actores, que en la mayoría de los países occidentales radican en el Poder Legislativo, por medio de comisiones específicas, ya sean *Ad Hoc* o de carácter permanente.

El cumplimiento del control de los sistemas de inteligencia está íntimamente ligado a la calidad de las legislaciones, que deben regular con claridad la actividad de la inteligencia, estableciendo límites y controles, con el objetivo de evitar abusos y que se produzcan riesgos para el sistema democrático, pero manteniendo el desempeño eficiente de su cometido.

Introducción

Este documento ha sido elaborado a solicitud de la Comisión de Control de Inteligencia, de la Cámara de Diputados¹, bajo las orientaciones y particulares requerimientos de parlamentarios del Congreso Nacional. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis

¹ Oficio 14 0 2023.

acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega. Las traducciones son propias.

Su objetivo es subrayar que a nivel mundial la mayoría de los estados realiza funciones de Inteligencia, destacando la modificación de la tradicional expresión de “servicios secretos” por “servicios de inteligencia” e insertando estas labores en la constitucionalidad de los Estados.

En la actualidad, el establecimiento de un sistema de control democrático de los servicios de inteligencia constituye un desafío, ya que ellos son parte de la estructura del Estado y, por tanto, deben someterse a los principios de legalidad, al Derecho y al respeto de los Derechos Humanos.

Por ello, la supervisión de los Sistemas de Inteligencia exige una clara comprensión del papel de la Inteligencia en el sistema nacional e internacional. De partida, el control debe asegurar la adhesión a las normas democráticas, pero además debe mantener un nivel necesario de confidencialidad, especialmente en lo concerniente a asuntos operacionales. Esto es también importante si las agencias de inteligencia han de contar con que sus parlamentos traten el material sensible de un modo confidencial.

Los servicios de inteligencia se sujetan a los mismos controles democráticos que los demás actos del Ejecutivo. En concreto, el principal medio es el control parlamentario y el control de legalidad que se ejerce sobre los actos de la administración, correspondiente al control judicial.

Finalmente, señalar que las diferencias en la supervisión de los Servicios de Inteligencia reflejan cómo diferentes regímenes y culturas políticas conceden prioridad a ciertos desafíos sobre otros. A nivel metodológico, primero se encuentran ejemplarizados los países de América y luego los europeos.

I. Experiencia Comparada en el Control Parlamentario de los Sistemas de Inteligencia

A nivel internacional, no es fácil encontrar comparaciones sistemáticas sobre el control democrático de los servicios de inteligencia, por lo cual tampoco se ha desarrollado ningún cuerpo de derecho de carácter internacional.

Sí es posible detectar pautas generales que se repiten en el control democrático de los servicios de inteligencia, con independencia de la estructuración de los servicios en cada Estado, aunque no presuponen la existencia de un único modelo de control democrático. Es cierto que este control, en los Estados constitucionales, en líneas generales es realizado por el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que comparten esta responsabilidad, por lo que también es necesario contar con un efectivo sistema de frenos y contrapesos entre ellos.

a. Tipos de Control

En primer lugar, es necesario contar con un control político no partidista realizado desde el órgano ejecutivo, que asegure que los objetivos a alcanzar, las políticas a implementar, los planes a formular y las acciones a realizar, respondan adecuadamente a las necesidades de la sociedad en su conjunto;

que el presupuesto sea correctamente distribuido entre los distintos órganos que conforman el Sistema de Inteligencia conjuntamente con el Congreso, que habrá de analizar tal presupuesto; y que el gasto sea efectuado con racionalidad y exclusivamente en acciones tanto legítimas, como necesarias y útiles para el Estado.

Dicho control y dirección política corresponde primeramente al gobernante, *Presidente* en los regímenes presidencialistas, *Primer Ministro* en los regímenes parlamentarios.

En segundo término, existe un control fundamentalmente *profesional* y que es el *primer control*, el efectuado por el *Superior*, es decir, por el titular del organismo de inteligencia, respecto de su personal y de la legitimidad y adecuación de sus acciones a los planes vigentes y a los requerimientos que sean formulados por órganos competentes.

No cabe duda que el *Congreso* constituye un símbolo del control y que constituye el órgano de fiscalización fundamental en los países democráticos.

En materia de inteligencia, el control es ejercido habitualmente a través de comisiones especializadas. Así, en los países de Congreso unicameral, es habitual el ejercicio del control a través de una Comisión permanente, integrante de la Cámara Única.

Las comisiones parlamentarias de inteligencia pueden tener un mecanismo de designación de sus miembros, en razón del cargo que desempeñan en el Congreso -presidentes de bloques parlamentarios o de determinadas comisiones-, como es el caso de la República Federativa de Brasil; o bien tener miembros designados sin tener en cuenta ninguna otra circunstancia que su carácter de legisladores.

“Para que los mecanismos de *accountability* funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la acaten con obediencia”². Dicha afirmación se aplica enteramente a los Sistemas de Inteligencia, donde el control, como tal, es un elemento básico para evitar los excesos de poder.

En síntesis, en la experiencia comparada se suele distinguir entre controles de carácter interno y externo. La primera categoría incluye los controles gubernamentales, es decir, aquellos aplicados por autoridades parte de la organización. A la segunda, en tanto, corresponden los controles realizados por organismos o poderes externos a la Inteligencia, como el control parlamentario y el judicial.

También existen los controles verticales y horizontales. Mientras el primero se da en función de una relación jerárquica, el segundo responde tanto a órganos de la propia jurisdicción, como a órganos fuera del sistema, pero con igual jerarquía. Es importante destacar que los diversos modelos de control no son mutuamente excluyentes, sino que, por el contrario, deben ser entendidos como complementarios entre sí.

² Barreiro Santana. *¿Dónde está el pesquiza? Una historia de la Inteligencia Política en Ecuador*, p.150

Los objetivos del control son “garantizar que la actividad de inteligencia sea realizada con legitimidad y con eficacia”³. El primero de los dos términos, la legitimidad, se refiere a que la actividad se realice según las condiciones dadas por las disposiciones legales de cada estado. El segundo alude a que el uso de medios utilizados para cumplir con la tarea se encuentre adecuadamente relacionado con el producto de Inteligencia resultante.

Mayoritariamente, los servicios de inteligencia realizan sus funciones en secreto, pues la sola revelación de fuentes, métodos, recursos o éxitos, podría comprometer su eficacia. Esto significa que, de alguna forma, el secreto les resguarda de la opinión pública y no pueden ser tan transparentes como otras entidades de gobierno.

Como fue mencionado, es difícil encontrar un estándar democrático de control de servicios de inteligencia, debido a dos razones fundamentales:

- i) en primer lugar, a la diversidad de tradiciones políticas, culturales y constitucionales, desde el sistema presidencialista de Estados Unidos (EE.UU.), al presidencialista dual francés, o al parlamentarismo alemán, español o británico;
- ii) Australia, Canadá o Nueva Zelandia, donde han surgido esquemas muy diferentes de control para los servicios de inteligencia. En estos países, basados en la tradición de la *common law*, se tiende a resaltar el aspecto judicial del control, en tanto que en los países europeos continentales se favorece el control parlamentario.

En términos generales, se pueden mencionar algunos elementos que permiten hablar de control democrático de los servicios de inteligencia:

- Marco legal definido, que inserte los servicios de inteligencia en el Estado de Derecho y en el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.
- La ley debe incorporar los elementos de control interno, control ejecutivo, control judicial y control parlamentario. Esto significa que la ley que regule los servicios de inteligencia debe definir la situación, el alcance, la cooperación, la asignación de tareas, la obligación de información y el uso de métodos específicos para obtener la información.
- Significa también que corresponde al Ejecutivo la responsabilidad de asignar tareas y prioridades a los servicios de inteligencia; y que al Parlamento le incumbe sancionar las leyes, fiscalizar el presupuesto, el papel del gobierno y el funcionamiento de los servicios de inteligencia, sin interferir en las operaciones que estos lleven a cabo.
- En el seno de los parlamentos, lo normal es la creación de comisiones encargadas de fiscalizar estos servicios con otras funciones, entre las que podemos destacar:
 - ✓ ser consultadas e informadas sobre la política general de inteligencia elaborada por el gobierno;
 - ✓ garantizar que los servicios operen de forma legal;
 - ✓ recibir información sobre las actividades de las agencias de inteligencia;
 - ✓ participar en la designación de directores y jefes;
 - ✓ finalmente, se incluiría el control judicial, que vigila que los servicios de inteligencia actúen dentro del marco legal.

³ Ugarte, José Manuel. 2003, p.3

- Los servicios de inteligencia deben estar sujetos a las leyes relativas a la protección de datos personales y el secreto de las comunicaciones.
- Otras formas de control externo, como puede ser el control que ejercen sobre los servicios de inteligencia los medios de comunicación en Estados democráticos y la figura del Defensor que se ha incluido en algunos sistemas jurídicos, aunque este último más referido al sector de la defensa.

b. Sistemas de Control Parlamentario en países de América

1. Argentina

La Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CFOAI) fue creada por la Ley de Inteligencia Nacional (Ley 25.520), promulgada el 3 de diciembre de 2001.

La misma reformó la estructura del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN), estableciendo en el artículo 6° que los organismos del SIN son (Ley 25.520, 2001):

- la Secretaría de Inteligencia (organismo superior),
- la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y
- la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar.

El Sistema de Inteligencia Nacional depende del Poder Ejecutivo. Por su parte, el artículo 32° señala la creación de la **Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia**, con "amplias facultades para controlar e investigar de oficio".

El mencionado artículo mandata que "los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que la comisión solicite". De tal modo, esta comisión bicameral tiene la finalidad de "fiscalizar que su funcionamiento [el de los organismos del SIN] se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la Política de Inteligencia Nacional" (Ley 25.520, 2001).

De acuerdo a la norma, esta comisión se encuentra legalmente capacitada para controlar y supervisar todas las actividades de inteligencia, estando incluso legalmente capacitada para monitorear los "gastos reservados" del SIN, pedir cualquier información y citar a cualquier funcionario que considere pertinente para el ejercicio de sus funciones de control.

2. Brasil

En materia de control, la Ley 9.883, del 7 de diciembre de 1999, que instituye el Sistema Brasileño de Inteligencia y que crea la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), dispone en su artículo 6° que "el control y la fiscalización externos de la actividad de inteligencia serán ejercidos por el Poder Legislativo, en la forma que será establecida en acto del Congreso Nacional" (Ley 9.883, 1999).

Integrarán el órgano de control externo de la actividad de inteligencia, los líderes de la mayoría y de la minoría de la *Cámara de Diputados* y del *Senado Federal*, así como los *Presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional* de la Cámara de Diputados y del Senado Federal⁴.

En materia de control por parte del órgano ejecutivo, la ley establece que la ejecución de la Política Nacional de Inteligencia, fijada por el Presidente de la República, será llevada a efecto por la ABIN, pero previamente será remitida al examen y sugerencias del órgano competente de control externo de la actividad de inteligencia (artículo 5º), es decir, será supervisada por la ***Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno***.

La norma además dispone el establecimiento de una ***Comisión Mixta Parlamentaria de Control de Carácter Selectivo (CCAI)***, cuyos miembros la integran solo en razón de tener otros cargos dentro del Parlamento.

Esta Comisión se reúne periódicamente y tiene autonomía para convocar a los jefes y funcionarios de la ABIN, así como de otros órganos y entidades de la Administración Pública Federal, especialmente de los componentes del Sistema Brasileiro de Inteligencia (SISBIN). Como objetivo, la CCAI debe asegurar que las actividades del Sistema de Inteligencia actúen según lo establecido en la Constitución Federal y el resto de las normas del ordenamiento jurídico nacional.

Por su parte, queda a cargo del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) el control de la gestión de los recursos presupuestarios de la ABIN, siendo esta entidad un órgano auxiliar del Congreso Nacional, que analiza y juzga las cuentas de los administradores de recursos públicos federales.

3. Colombia

El Capítulo I del Decreto Número 4.179, de 2011, crea un Departamento Administrativo, que se denominará Dirección Nacional de Inteligencia, como organismo civil de seguridad, que desarrolla actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia.

Posteriormente, por medio de la Ley 1.621, de 2013, 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, su artículo 1, sobre *Control Político*, destaca la creación de la ***Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia***; mientras el Capítulo IV, referido a Control y Supervisión, introdujo un artículo 55 modificado de la Ley 5ª, de 1992, que reza:

"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

⁴ Información disponible en: <https://www.gov.br/abin/pt-br/aceso-a-informacao/controle-e-fiscalizacao> (julio, 2023).

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."

En su artículo 20, referido al *Objeto de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia*, se adiciona un artículo 61E a la Ley 5ª, de 1992:

"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".

El artículo 21, a su vez, establece la *Composición e integración de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia*. Adiciónese un artículo 61F a la Ley 5ª, de 1992:

*"Artículo 61F. Composición e Integración. La **Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia** estará conformada por **ocho** Congresistas mediante postulación voluntaria, los cuales deberán ser miembros de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes.*

*Cada Cámara en Sesión Plenaria, mediante el sistema de cociente electoral, elegirá **cuatro** (4) miembros de la respectiva Corporación, garantizando la representación de por lo menos un (1) Representante y un (1) Senador de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, salvo que sus voceros de bancada en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, manifiesten ante la Presidencia de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, respectivamente, de manera libre y expresa, su decisión de abstenerse de participar en la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.*

El Parágrafo 1º establece que, en caso de que los partidos o movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno no tengan representación en la Comisión Segunda Constitucional Permanente⁵ del Senado o de la Cámara de Representantes, podrá postularse como miembro de la Comisión Legal de Seguimiento de las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia cualquier Senador o Representante a la Cámara que pertenezca a dichos partidos o movimientos políticos.

En el Parágrafo 2º se señala que los partidos o movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno tendrán derecho a participar, al menos uno de ellos, en la mesa directiva de la Comisión Legal de Seguimiento de las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.

Las funciones y facultades de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia quedan establecidas en el Artículo 22, adicionándose un artículo 61G a la Ley 5ª de

⁵ La Comisión Segunda Constitucional está compuesta por diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes y trece (13) miembros en el Senado de la República. Esta conocerá de temas relacionados con: Política Internacional; Defensa Nacional y Fuerza Pública; Tratados Públicos; Carrera Diplomática y Consular; Comercio Exterior e Integración Económica; Política portuaria; Relaciones Parlamentarias, Internacionales y Supranacionales; Asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno; Fronteras; Nacionalidad; Extranjeros; Migración; Honores y Monumentos Públicos; Servicio militar; Zonas francas y de libre comercio; y Contratación Internacional.

1992, que fija las funciones y facultades de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, a saber:

- *Producir un informe anual reservado dirigido al Presidente de la República, que dé cuenta del cumplimiento de los controles contenidos en la presente ley y formule recomendaciones para el mejoramiento del ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, teniendo en cuenta la salvaguarda de la información que afecte la seguridad y la defensa nacional;*
- *Emitir opiniones y conceptos sobre cualquier proyecto de ley relacionado con la materia;*
- *Emitir un concepto sobre el Informe de Auditoría de los gastos reservados elaborado por la Contraloría General de la República;*
- *Solicitar a la Junta de Inteligencia Conjunta un informe anual de la ejecución general de gastos reservados, que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Inteligencia;*
- *Hacer seguimiento a las recomendaciones incluidas dentro del informe anual del literal a. del presente artículo;*
- *Proponer moción de observación respecto de los Directores de los organismos de inteligencia, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Comisión, o moción de censura a los Ministros del ramo correspondiente.*

En el Parágrafo 1° se explicitan otras atribuciones, con el fin de verificar el cumplimiento de los mecanismos de control establecidos en la presente Ley. De este modo, en casos específicos que sean de su interés, la Comisión podrá:

- (a) realizar reuniones con la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC);*
- (b) solicitar informes adicionales a los inspectores (incluyendo a los inspectores ad hoc designados por los organismos de inteligencia), las Oficinas de Control Interno o quienes hagan sus veces;*
- (c) citar a los Jefes y Directores de los organismos de inteligencia;*
- (d) conocer los objetivos nacionales de inteligencia trazados en el Plan Nacional de Inteligencia; y*
- (e) conocer los informes presentados anualmente por los inspectores, de conformidad con el artículo 18 de la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de la reserva necesaria para garantizar la seguridad de las operaciones, las fuentes, los medios y los métodos.*

Tal como lo puntualiza el Artículo 23, los miembros de las unidades de trabajo legislativo que sean designados por cada miembro de la Comisión para apoyar el trabajo de las mismas, deberán someterse por lo menos una vez al año a un estudio de credibilidad y confianza.

Por su parte, las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes determinarán el organismo de la comunidad de inteligencia a través del cual se aplicaran los estudios y reglamentarán los procedimientos necesarios para garantizar la reserva de los resultados de estos estudios⁶.

Por el artículo 24, en tanto, los miembros de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia están obligados a guardar reserva sobre las informaciones y documentos a los que tengan acceso durante y después de su membresía, hasta el término que establece la presente ley.

A continuación se detallan los Parágrafos 1° y 2° con las disposiciones sobre la discreción en materia de información de inteligencia:

⁶ Artículo 23 de la Ley 1.621, de 2013.

Parágrafo 1°. Ningún documento público emanado de la Comisión podrá revelar datos que puedan perjudicar la función de inteligencia; poner en riesgo las fuentes, los medios o los métodos; o atentar contra la vigencia del régimen democrático, la seguridad o la defensa nacional.

Parágrafo 2°. Los miembros de la Comisión, así como el personal permanente o eventual asignado a la misma, que hicieran uso indebido de la información a la que tuvieran acceso en ocasión o ejercicio de sus funciones, en los términos de la ley, serán considerados incurso en causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar y quedarán inhabilitados para ser miembros de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.

Las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes asignarán los recursos humanos y físicos necesarios para el funcionamiento de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. La Comisión podrá solicitar a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, la designación de enlaces permanentes para el cumplimiento de sus funciones⁷.

El artículo 26 precisa la planta de personal que requiera la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, fijando un Secretario de Comisión, un Asesor y un Transcriptor.

El grado y la remuneración de cada funcionario será el mismo que el de los funcionarios del mismo cargo en las Comisiones Constitucionales. En todo caso, el Secretario de Comisión, previa solicitud a la dirección administrativa de Senado o Cámara, adecuará el personal necesario para el correcto funcionamiento de la Comisión, únicamente con personal de planta.

Finalmente, el Artículo 27 se refiere a los debates en materia de Inteligencia y Contrainteligencia, estableciendo mediante el Artículo 94 el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general. Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada.

4. EE.UU.

El Congreso estadounidense tiene la responsabilidad de supervigilar la labor de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), desde su establecimiento, en 1947, si bien antes de 1975 este control era menos formal. Desde 1980, la *Intelligence Oversight Act* le asigna al *Senate Select Committee on Intelligence* y al *House Permanent Select Committee on Intelligence* la facultad de autorizar los programas de las agencias de inteligencia y de fiscalizar sus actividades.

El control legislativo se realiza a través de un **Comité sobre Inteligencia**, integrado por senadores especializados y un **Comité Permanente**, que supervisa los programas. El Director de la Agencia está obligado a comunicar al Congreso las actuaciones en el exterior.

⁷ Artículo 25. Funcionamiento Ley 1.621, de 2013.

Además, el **Comité del Senado** aprueba los nombramientos de los altos cargos de la Inteligencia.

5. Perú

En 2006, la Ley 28.664 configuró el actual Sistema Nacional de Inteligencia (SINA) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI).

En materia de control, y sin perjuicio de la tarea en el órgano ejecutivo del Consejo Nacional de Inteligencia, la norma contempla la **Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso**, con la facultad de controlar el funcionamiento y la ejecución de los recursos presupuestarios del Consejo Nacional de Inteligencia.

La Comisión de Inteligencia puede requerir información clasificada y no clasificada a todos los componentes del SINA, por intermedio de la DINI, así como investigar de oficio y requerir información clasificada a los Vocales Superiores *Ad hoc*.

La mencionada Comisión está conformada por siete miembros, tiene carácter multipartidario y, a diferencia de las demás comisiones parlamentarias, sus integrantes no son renovados anualmente, sino que se mantienen durante los cinco años de su mandato. Esto último, con el objetivo de evitar la filtración de datos al exterior.

El *Control Judicial* de las actividades de Inteligencia es efectuado por *dos Vocales* de la Corte Suprema designados al efecto. Las operaciones especiales requieren autorización judicial otorgada por cualquiera de los dos Vocales Superiores *Ad hoc* del Poder Judicial y todo el proceso constituye información clasificada como secreta.

6. Uruguay

Los órganos de inteligencia estarán sujetos al control interno y externo que corresponda a su ubicación orgánica e institucional. El control interno será realizado por el Director o Jefe de cada órgano, así como por los respectivos superiores en la cadena jerárquica de la Administración Pública.

El control legislativo lo ejercerá una **Comisión Parlamentaria Bicameral**, con el objetivo de supervisar la actuación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado. En esta instancia participarán legisladores de todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

c. Sistemas de Control Parlamentario en Países Europeos

1. Alemania ⁸

⁸ Para mayores antecedentes, ver informe “*Supervisión Parlamentaria de la actividad de Inteligencia: Acercamiento conceptual y experiencia alemana*”. Bárbara Horzella. BCN. Junio 2023.

El Estado alemán tiene un sistema de ordenación territorial federal, aspecto que trasciende a algunos ámbitos relativos a la inteligencia. Es así como existen órganos y regulaciones federales y otros estaduales, que requieren una gran coordinación entre sí. Para efectos de este informe, nos concentraremos en lo que compete a la Federación (*Bund*) y específicamente al Servicio Federal de Inteligencia (*Bundesnachrichtendienst-BND*)⁹.

El control ejecutivo de los servicios de inteligencia remite a una exigencia del principio de jerarquía en la ordenación administrativa del país, de manera que cada servicio de inteligencia debe informar sus actividades al ministerio del cual depende.

Los servicios de inteligencia también pueden ser controlados por el **Encargado Federal para la Protección de Datos y Libertad de Información** (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit-BfDI*) (BfDI, 2020), que es elegido por el *Bundestag*, por mayoría absoluta de sus miembros, a propuesta del Gobierno Federal (art. 22.1 BDSG), y es destituido por el Presidente Federal, a sugerencia del Gobierno (art.23.1 BDSG).

En cuanto al control parlamentario del sistema de inteligencia, los artículos 44 y 45 de la Ley Fundamental de Alemania, o *Grundgesetz* (GG) (*Bundestag*, 1949), establecen que el Parlamento puede crear las *comisiones de investigación y de control* que estime convenientes.

Al respecto, los servicios de inteligencia no quedan excluidos de este control, tal como se desprende del artículo 1.2 del *Kontrollgremiumgesetz - PKGrG* (BMJV, 2009), o *Ley de Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia*. En efecto, la **Comisión Parlamentaria de Control de los Servicios de Inteligencia** (*Bundestag*, 2020) supervigila el accionar del BfV, el BND y el MAD (art. 1.1).

El Gobierno Federal debe informar ampliamente sobre la actividad general de los servicios y respecto a operaciones de especial significado, en tanto que la Comisión puede exigir al gobierno que le informe sobre los citados aspectos, si bien no tiene la potestad para demandar responsabilidades políticas.

El funcionamiento de esta comisión pretende garantizar el secreto propio del objeto controlado y sus reuniones son convocadas con reserva (art. 2.2), debiendo sesionar al menos una vez cada tres meses (art. 5.2). Cabe precisar que los miembros de la Comisión están obligados a guardar secreto de los datos que conozcan, no solo mientras sean integrantes de esta instancia, sino también después de dejar de ser parlamentarios, y mientras el *Bundestag* no levante el secreto de tales deliberaciones (arts. 5.1 y 5.4).

2. España

⁹ BMJV. *BND-Gesetz – BNDG*. 20.12.1990. Última modificación del 5.7.2021. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html> (Junio, 2023).

En España, el artículo 1 de la Ley 11, Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), dispone que este último ente sea el responsable de aportar al Presidente del Gobierno español los datos, análisis, informes y sugerencias, que permitan articular una respuesta preventiva frente a cualquier potencial agresión o reto contra la soberanía, independencia o integridad territorial del país.

El artículo 6.1 de la norma establece que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia debe preocuparse de coordinar los servicios de información e inteligencia del Estado, en aras de configurar una comunidad de inteligencia.

Esta Comisión la encabeza el Vicepresidente del Gobierno y la integran los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del CNI. La entidad tiene entre sus prerrogativas:

- Sugerir al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del CNI, que formarán parte de la Directiva de Inteligencia;
- Monitorear y evaluar el desarrollo de las metas propuestas;
- Velar por la coordinación entre el CNI, los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y los órganos de la administración civil y militar.

Respecto al control parlamentario, el Artículo 11 de la norma estipula que el Centro Nacional de Inteligencia está sometido al escrutinio del Congreso de los Diputados, mediante la **Comisión** que controla los créditos dirigidos a gastos reservados, instancia encabezada por el **Presidente de la Cámara**.

Con todo, el contenido de sus sesiones y debates es de naturaleza reservada. En concreto, esta Comisión puede conocer los objetivos de inteligencia fijados cada año por el Ejecutivo, junto con el informe anual elaborado por el Director del CNI y las materias de interés en el ámbito de la inteligencia del país.

La Comisión no está en condiciones de acceder a las fuentes y medios empleados por el CNI, lo mismo que aquellas procedentes de servicios extranjeros o asociaciones extranjeras, conforme a los convenios de intercambio de información secreta que se encuentren vigentes.

Los integrantes de la Comisión están obligados a guardar reserva de los datos y reportes que lleguen a su conocimiento, los que luego deben ser devueltos al CNI, para su custodia, sin opción de quedarse con copias o reproducciones de los originales.

Sobre las medidas legales excepcionales que pueda autorizar el Poder Legislativo, en el contexto de procedimientos e investigaciones judiciales, el artículo único de la Ley Orgánica 2, Reguladora del Control Judicial Previo del CNI, precisa que el Director de este organismo tiene que pedir autorización al Magistrado del Tribunal Supremo competente, cuando necesite adoptar medidas que vulneren la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones.

Para tales efectos, debe especificar las medidas solicitadas, las motivaciones de la petición, la identificación de las personas afectadas, el lugar de aplicación y la extensión en tiempo del régimen solicitado. Respecto a este último punto, aquellos mecanismos que lesionen la inviolabilidad del hogar, no pueden mantenerse por más de 24 horas y no pueden superar los tres meses, en el caso de la interceptación de comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas o de cualquier otra especie.

En síntesis, la ley refuerza el control parlamentario de dos formas: por un lado, manteniendo el control de los fondos reservados; y, por otro, ampliándolo al conocimiento de los objetivos anuales del Centro y a la fiscalización de los mismos.

El problema se origina cuando estas materias son declaradas secretas y, por tanto, sometidas al régimen general de los secretos oficiales. Esto significa que el Parlamento solo va a conocer los criterios globales que se incorporen a la Directiva Anual o aquellos aspectos concretos que sean requeridos por la Cámara, de acuerdo con la legislación sobre secretos oficiales.

3. Finlandia

De acuerdo a su tradición, este país cuenta con la figura del ***Ombudsman de Inteligencia***, órgano autónomo e independiente que supervisa la legalidad de las actividades de inteligencia, tanto civil como militar. Por su parte, la ***Comisión de Supervigilancia de Inteligencia*** es responsable de fiscalizar sus actividades.

Cabe mencionar que en 2019 el gobierno de Finlandia nombró al primer *Ombudsman* (Kimmo Hakonen), como parte de la ley que amplió las facultades tanto de la policía de seguridad nacional, como de la inteligencia militar¹⁰.

4. Polonia

La Agencia de Seguridad Interna (*Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, ABW), creada en 2002 para asumir la seguridad interior, es responsable de identificar, prevenir y combatir las amenazas a la seguridad interna del Estado y su orden constitucional, en particular la soberanía y posición internacional, la independencia e inviolabilidad de su territorio, así como la defensa del Estado.

Por su parte, la Agencia de Inteligencia Extranjera (*Agencja Wywiadu*, AW) asume la inteligencia exterior, mientras el Servicio de Contrainteligencia Militar es responsable de la protección contra amenazas internas a la defensa de la República de Polonia, y la seguridad y la capacidad de combate de las Fuerzas Armadas.

En relación a la supervisión de las actividades de Inteligencia, (Agencia de Seguridad Interna y Agencia de Inteligencia Extranjera), ambas están sometidas al ***control de la Cámara de Diputados***.

¹⁰ Información disponible en: <http://spanish.xinhuanet.com/2019-04/18> (junio, 2023).

5. Portugal

El *Sistema de Informações da República Portuguesa* (SIRP) es el organismo público responsable de brindar apoyo al decisor político, anticipando y evaluando las diferentes amenazas para el país y sus intereses, la seguridad interna y externa, la independencia, sus intereses nacionales y la integridad del Estado, teniendo entre sus competencias la coordinación de la actividad del Sistema de Inteligencia de Seguridad (SIS) y del Servicio de Inteligencia Estratégica y Defensa (SIED), con el fin de garantizar sus funciones¹¹.

Si bien Portugal tiene un complejo sistema de inteligencia, en 2007 se modificó la estructura orgánica, el marco legal y las competencias, tanto del SIS como del SIED, reforzándose la coordinación a través del Secretario del SIRP¹². Esta autoridad es nombrada por el Primer Ministro y depende directamente de su figura, siendo equiparada jerárquicamente a un Secretario de Estado.

El Consejo de Fiscalización del SIRP es el organismo responsable de la supervisión de los servicios de Informaciones del SIS y del SIED, además de las informaciones militares. Su composición cuenta con **tres** ciudadanos de reconocida experiencia y en pleno gozo de sus derechos civiles y políticos, electos por la Asamblea de la República (Congreso Nacional) a través del voto secreto y mayoría de dos tercios de los diputados. El número de sus integrantes no puede ser inferior a la mayoría absoluta de los diputados en funciones y su mandato es por cuatro años.

Conclusiones

El control de las actividades de inteligencia, en función de su naturaleza estratégica, los conocimientos e informaciones entregadas y las decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales, debe ser tratado con sigilo, característica inherente a los Servicios de Inteligencia.

Para garantizar que la reserva no afecte al Estado Democrático de Derecho, las sociedades desarrollan mecanismos de control con variados actores, quedando radicados en la mayoría de los países occidentales en el Poder Legislativo, por medio de comisiones específicas.

Las legislaciones son las llamadas a regular la actividad de la inteligencia, estableciendo límites y controles, con el objetivo de evitar abusos y de que no se produzcan riesgos para el sistema democrático, pero manteniendo el desempeño eficiente de su cometido y las características particulares de sus procedimientos.

¹¹ *Lei 50/2014, de 13 de agosto.*

¹² *Lei 9/2007, de 19 de fevereiro.*

Referencias

Barreiro Santana. (2018) *¿Dónde está el pesquisa? Una historia de la Inteligencia Política en Ecuador*. FLACSO Andes. Ecuador.

Horzella, Bárbara. (2023) *Supervisión Parlamentaria de la Actividad de Inteligencia: Acercamiento conceptual y experiencia alemana*". Informe BCN.

Ugarte, José Manuel. (2003). *Legislación de inteligencia: legitimidad y eficacia*. Disponible en: <http://bcn.cl/2z6ku>.

Montez, Carlos Augusto. (2020). *O Sistema de Informações em Portugal: História e Evolução da Comunidade de Intelligence*. POLIS nº 1 (II série) Janeiro / Junho 2020.

Alemania: BMJV. *BND-Gesetz - BNDG*. 20.12.1990. Última modificación del 5.7.2021. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html> (julio, 2023).

Argentina: Ley 21.520. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1576-2001-70497> (julio, 2023).

Brasil: <https://www.gov.br/abin/pt-br/acesso-a-informacao/controle-e-fiscalizacao> (julio, 2023).

Colombia: <https://www.funcionpublica.gov.co/> (julio, 2023).

Finlandia: <http://spanish.xinhuanet.com/2019-04/18> (julio, 2023).

Polonia: <https://intelpage.info/polonia.html> (julio, 2023).

Perú: <https://www2.congreso.gob.pe> (julio, 2023).

Portugal: <https://intelpage.info/portugal.html> (julio, 2023).