



# Supervisión Parlamentaria de la Actividad de Inteligencia

Acercamiento conceptual y experiencia alemana

## Autor

Bárbara Horzella Cutbill  
Email: [bhorzella@bcn.cl](mailto:bhorzella@bcn.cl)  
Tel.: (56) 22 270 1874

Área de Gobierno, Defensa y  
Relaciones Internacionales

## Comisión

Elaborado para la Comisión de  
Defensa de la Cámara de  
Diputadas y Diputados, en el  
marco de la discusión del  
proyecto de ley que fortalece y  
moderniza el Sistema de  
Inteligencia del Estado (Bol.  
N°12.234-02)

N° SUP: 138267

## Resumen

A juicio de los expertos, la supervisión democrática es crucial para proteger a la actividad de inteligencia “contra el abuso de poder, al garantizar el respeto a la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y los derechos humanos (...)” (DCAF, 2017). Se identifican principalmente tres fases en las que es posible llevar a cabo dicha supervisión: *Ex ante*, durante y *Ex post*. Para ello, los órganos de supervisión deben contar con las atribuciones y recursos necesarios, relevándose atributos como: el acceso, la independencia, la reserva y la autoridad. Las labores de supervisión pueden estar distribuidas en distintos actores, variando según el sistema de gobierno. El control externo normalmente incluye a las ramas del poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en tanto que el interno es provisto por las altas autoridades a cargo de los servicios de inteligencia.

Concretamente, la supervisión parlamentaria de la actividad de inteligencia, está dada tanto por el marco legal dentro del cual los referidos servicios desarrollan sus tareas, como por el monitoreo de su cumplimiento, a través de comisiones o comités, ya sean *ad Hoc* o de carácter permanente.

En el caso alemán, la Ley de Control Parlamentario sobre las Actividades de Inteligencia de la Federación, otorga al Comité de Control Parlamentario (*Parlamentarische Kontrollgremium- PKGr*) una serie de atribuciones, a la vez que establece para el Gobierno Federal la obligación de informar al referido Comité sobre las actividades de inteligencia. En este contexto, el Comité puede solicitar la entrega de archivos o documentos en custodia oficial, puede acceder a las oficinas de las autoridades de inteligencia, interrogar a funcionarios, así como realizar investigaciones, con cuyo objeto deben ser asistidos legal y judicialmente por las respectivas autoridades.

Por su parte, el Comité Confidencial es el organismo encargado de analizar los presupuestos anuales de los servicios de inteligencia, así como de fiscalizar la ejecución de los mismos, en tanto que la “Comisión G-10”, también con sede en el Parlamento, es la responsable -entre otras cosas- de autorizar la ejecución de medidas intrusivas, reuniéndose para ello al menos una vez al mes. Ambos organismos, cuentan con atribuciones legales similares a las del Comité de Control Parlamentario.

## Introducción

---

En el marco de la discusión del Proyecto de Ley que fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado (Boletín Nro. 12234-02), la Comisión de Defensa de la Cámara solicitó, a través del Oficio 118/2/2023, un informe sobre experiencia comparada en materia de supervisión parlamentaria de la actividad de Inteligencia. A continuación se presenta una breve conceptualización sobre lo que se conoce como supervisión democrática de la actividad de inteligencia y, en particular, sobre la supervisión parlamentaria en este ámbito, para concluir con una descripción de la experiencia alemana.

Para el abordaje conceptual, se utilizó un texto elaborado por el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad (en adelante, DCAF), “*Intelligence Oversight. Ensuring accountable intelligence within a framework of democratic governance*” (DCAF, 2027), en tanto que la experiencia alemana es descrita a partir de la Ley de Control Parlamentario sobre las Actividades de Inteligencia de la Federación y de los sitios *web* oficiales del Parlamento alemán (*Bundestag*) y los Servicios de Inteligencia.

Las traducciones son propias.

## I. Supervisión democrática de la actividad de Inteligencia

---

A juicio de los expertos, al hacer responsables a los servicios de inteligencia del cumplimiento de su mandato legal, su legitimidad y su eficacia se ven reforzadas: “La supervisión democrática es crucial para proteger a la referida actividad contra el abuso de poder, al garantizar el respeto a la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y los derechos humanos (...)”. Ello también protege a los mismos servicios frente al abuso político y puede ayudar a crear lugares de trabajo bien provistos de recursos, basados en el mérito y la no discriminación para los profesionales de la inteligencia (DCAF, 2017: 2).

En este sentido, según el DCAF, la supervisión de la actividad de inteligencia debe abordar las siguientes materias:

- ¿Están trabajando los agentes de inteligencia dentro de sus mandatos y del estado de derecho?
- ¿Tienen suficientes poderes legales, presupuesto y personal para cumplir con su mandato?
- ¿Qué problemas han surgido del proceso o la actividad de inteligencia?
- ¿Han hecho los líderes políticos un mal uso de los servicios de inteligencia?
- ¿Proporcionan los profesionales de inteligencia un análisis imparcial y objetivo o su análisis es politizado?

Asimismo, el referido Centro distingue tres fases en las que es posible llevar a cabo la referida supervisión (DCAF, 2017: 2):

- a. Supervisión *Ex ante*  
Antes de que una operación se lleve a cabo: determina el marco legal, crea y aprueba el presupuesto, a la vez que autoriza medidas especiales.
- b. Supervisión durante  
Ocurre durante el desarrollo de la operación: Puede incluir inspecciones en terreno, audiencias periódicas, informes regulares sobre actividades de inteligencia y revisión periódica de las medidas especiales.

c. Supervisión *Ex post*

Ocurre cuando una operación ha finalizado: Utiliza la revisión de temas, casos, gastos, entre otros para abordar los reclamos y determinar faltas.

Para el desarrollo de dichas funciones, el DCAF estima imprescindible que los órganos de supervisión cuenten con los poderes y recursos necesarios para cumplir su mandato, relevando en ese contexto cuatro atributos: acceso, independencia, reserva y autoridad (DCAF, 2017: 4):

Los órganos de supervisión deben tener acceso a información clasificada, atribuciones investigadoras suficientes y poderes para autorizar programas estratégicos, presupuestos y/o designaciones de alto nivel en el ámbito de la inteligencia. Una supervisión efectiva requiere de métodos, como inspecciones, audiencias, análisis documental, entrevistas, testimonios de testigos y acceso directo a bases de datos (DCAF, 2017: 4)

Las labores anteriormente descritas se encuentran distribuidas entre distintos actores gubernamentales, y varían según el sistema de gobierno. El control externo normalmente incluye a las ramas del poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, en tanto que el interno es provisto por las altas autoridades a cargo de los servicios de inteligencia. De igual forma, esta actividad puede ser supervisada de forma independiente por organismos como el Defensor del Pueblo (*Ombudsman*), u otras entidades fiscalizadoras superiores, en tanto que la sociedad civil y los medios pueden garantizar una supervisión de carácter público o informal (DCAF, 2017: 3).

A continuación, y para efectos de este Informe, se revisa el rol del Parlamento en la supervisión de la actividad de inteligencia.

## 1. Supervisión parlamentaria de la actividad de Inteligencia

En términos generales, el Parlamento establece el marco legal dentro del cual los servicios de inteligencia desarrollan sus tareas, a la vez que vela porque dicha actividad sea realizada dentro del referido marco, lo que hace a través de comisiones o comités, ya sean *ad Hoc* o de carácter permanente.

A mayor abundamiento, y según describe el DCAF:

El Parlamento establece el marco legal dentro del cual los servicios de inteligencia operan y monitorea su cumplimiento. El Parlamento puede determinar si las operaciones de inteligencia son legales y efectivas. Generalmente supervisa las prácticas administrativas y la gestión financiera, a través del control del presupuesto de inteligencia. En algunos países, el Parlamento debe ser informado de asuntos operacionales o incluso puede tener un papel en la autorización y revisión de estos. Tales procedimientos pueden proteger a los servicios de inteligencia del abuso por parte de las autoridades políticas. El Parlamento proporciona supervisión externa, a través de órganos expertos, que pueden tener un mandato de supervisión de carácter general o específico. Lo ideal es que estos órganos sean permanentes, pero algunos países utilizan órganos *ad hoc*. La supervisión parlamentaria revisa tanto las actividades de los servicios de inteligencia, como la calidad del control ejecutivo (...) (DCAF, 2017:7).

Particularmente, para que el marco legal garantice la supervisión democrática, el DCAF establece una serie de aspectos que debieran estar contenidos en una regulación de esta naturaleza:

- Mandato de los servicios de inteligencia, incluyendo áreas específicas de responsabilidad y sus límites;
- Métodos y actividades permitidas y no permitidas, y las restricciones impuestas para su uso, en particular cualquier método y actividad que pueda interferir con los derechos humanos;
- Estructura organizacional y modalidades de cooperación entre los servicios de inteligencia nacionales y extranjeros;
- Mecanismos de control y supervisión, por medio de los cuales se hará responsables a los servicios;
- Medios de recurso legal en casos de denuncia, abuso o violación de los derechos (DCAF, 2017:7).

Dicho esto, a continuación se revisará la experiencia alemana, particularmente en lo que dice relación con los mecanismos de control parlamentario consagrados en su ordenamiento jurídico.

## II. Comité de Control Parlamentario, *Bundestag* alemán

La Comunidad de Inteligencia alemana está compuesta básicamente por tres agencias federales: el Servicio Federal de Inteligencia (*Bundesnachrichtendienst, BND*), cuyo mandato es "recopilar y analizar la información requerida para obtener inteligencia extranjera, que es de importancia para la política exterior y de seguridad de la República Federal de Alemania"<sup>1</sup>; la Oficina Federal para la Protección de la Ley Fundamental (*Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV*), a cargo de resguardar el orden constitucional y las libertades democráticas a nivel federal y estadual<sup>2</sup>; y el Servicio de Contrainteligencia Militar (*Militärische Abschirmdienst, MAD*)<sup>3</sup>, encargado principalmente de las actividades de contrainteligencia y antisabotaje, la tramitación de autorizaciones de seguridad para funcionarios (*security clearance*), a la vez que de garantizar la seguridad de las instalaciones militares, entre otras.

Las actividades realizadas por estos organismos son supervisadas periódicamente por el Comité de Control Parlamentario (*Parlamentarische Kontrollgremium- PKGr*), que se describe a continuación:

De acuerdo a la Ley de Control Parlamentario sobre las Actividades de Inteligencia de la Federación<sup>4</sup>, el Parlamento alemán (*Bundestag*), elige al inicio de cada periodo electoral, de entre sus miembros, al Comité de Control Parlamentario; determinando asimismo su número, composición y forma de trabajo (§ 2 *Mitgliedschaft*). Según estipula la ley, el referido órgano debe sesionar al menos una vez cada trimestre. Asimismo, cada uno de sus miembros puede solicitar su convocatoria.

<sup>1</sup> *Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz - BNDG)*. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html> (Junio, 2023).

<sup>2</sup> *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG)*. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/BJNR029700990.html> (Junio, 2023).

<sup>3</sup> *Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG)*. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/madg/> (Junio, 2023).

<sup>4</sup> *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz - PKGrG)*. Disponible en: <https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/PKGrG.pdf> (Junio, 2023).

La norma consagra la obligación del Gobierno Federal de “informar exhaustivamente” sobre las actividades de los tres servicios de Inteligencia, así como sobre “eventos de particular importancia”, que den cuenta de:

Cambios significativos en el panorama situacional de la seguridad externa e interna;

1. De los procesos internos que tengan un impacto significativo en el cumplimiento de tareas; y
2. Eventos particulares que sean objeto de debate político o cobertura mediática.
- 3.

A solicitud del Comité de Control, el Gobierno debe informar también sobre otros hechos.

A mayor abundamiento, se dispone que dicho cuerpo puede solicitar, tanto al Gobierno como a las autoridades de las respectivas agencias, la entrega de archivos u otros documentos en custodia oficial. En todo momento se debe permitir el acceso de sus miembros a las oficinas de las mencionadas autoridades.

El Comité de Control cuenta con atribuciones para interrogar a funcionarios de los servicios de inteligencia y empleados del Gobierno Federal, previo aviso a este último. También puede solicitar información por escrito de los referidos funcionarios. Los Tribunales y las autoridades tienen la obligación de proporcionar asistencia legal y judicial (§ 5 *Befugnisse des Kontrollgremiums, Amtshilfe*).

Con todo, y según dispone la misma norma, el Gobierno Federal podrá negarse a facilitar la información solicitada, así como prohibir a sus funcionarios de aquello, en la medida que se den los siguientes supuestos: que exista una necesidad imperiosa; para proteger los derechos personales de terceros; o bien porque se estima que ello vulnera el ámbito de la autonomía del Poder Ejecutivo, razones que deberán ser debidamente fundamentadas ante el Comité de Control Parlamentario, por parte del respectivo funcionario federal (§ 6 *Umfang der Unterrichtungspflicht, Verweigerung der Unterrichtung*).

Por su parte, este órgano de supervisión parlamentaria cuenta con un Representante Permanente (§ 5a *Ständiger Bevollmächtigter*), que asiste al organismo en las investigaciones, actuando según sus instrucciones para el examen de los hechos.

Es deber del Representante Permanente preparar las reuniones del Comité de Control Parlamentario, así como los informes al Pleno del *Bundestag*<sup>5</sup>. De igual forma, debe asistir regularmente a sus reuniones, así como a las de la Comisión consagrada en el artículo 10 de la Ley, y a las del Comité Confidencial de la Comisión de Presupuestos (*Vertrauensgremium*). En cada reunión, el Representante informará al Comité de Control sobre los hallazgos de sus investigaciones y demás actividades.

El Representante Permanente es nombrado por el Presidente del *Bundestag*, a propuesta de la mayoría del Comité de Control, por un período de cinco años, con posibilidad de ser reelecto por un nuevo mandato. Para ejercer el referido cargo, la ley establece requisitos como la edad mínima de 35 años;

---

<sup>5</sup> De acuerdo al artículo 13 sobre los informes (§ 13 *Berichterstattung*), el Comité debe informar al *Bundestag* sobre sus actividades de control, al menos una vez a mediados y al final del período electoral. Asimismo, debe pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones de información del Gobierno para con el Comité de Control.

estar habilitado para el ejercicio de funciones judiciales o para el desempeño de un servicio administrativo superior no técnico; además de contar con la autorización para manejar información clasificada, con el respectivo deber de guardar secreto.

Concretamente, el Comité de Control podrá, por mayoría de dos tercios y previa audiencia con el Gobierno Federal, comisionar a un experto (*Sachverständig*) para la realización de investigaciones puntuales. Este último informará al órgano de control respecto de sus hallazgos, ente que a su vez autorizará por mayoría de dos tercios de sus miembros, la presentación de un escrito ante el *Bundestag*. Según se detalla en la ley:

“El informe reflejará el desarrollo del procedimiento, los hechos constatados y el resultado de las investigaciones (...). El informe también podrá contener datos personales, siempre que ello sea necesario para una presentación comprensible de la investigación y del resultado, y que las personas afectadas hayan dado su consentimiento a la publicación o que el interés público de la divulgación prevalezca sobre los intereses de las personas afectadas” (§ 7 *Beauftragung eines Sachverständigen*).

Por otra parte, la ley permite a los funcionarios de los Servicios de Inteligencia dirigirse directamente al Comité de Control Parlamentario con motivo de asuntos oficiales o en casos de mala administración interna -mas no en interés propio o de otro funcionario-, sin necesidad de seguir el conducto regular. Aquellos funcionarios no podrán ser amonestados ni perjudicados en sus respectivos servicios por este hecho. El Comité de Control podrá remitir las peticiones al Gobierno Federal para que formule sus observaciones, en tanto que el Representante Permanente examinará las peticiones, según las directrices del organismo colegiado.

De igual forma, los ciudadanos que se sientan afectados por el comportamiento de las autoridades de los servicios de inteligencia, podrán hacer llegar sus comunicaciones al *Bundestag*, las que serán puestas en conocimiento del Comité de Control Parlamentario.

Las sesiones del Comité son secretas. Los miembros del Comité de Control, el Representante Permanente, así como los miembros del Comité Confidencial, tienen la obligación de guardar secreto respecto de todas aquellas materias a las que tuvieron acceso por motivo de su participación en los referidos comités, obligación que persiste aun cuando dejen de pertenecer a estos (§ 10 *Geheime Beratungen, Bewertungen, Sondervoten*).

Con todo, la obligación de confidencialidad no será aplicable en caso de evaluación de procesos puntuales, cuando por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes, el Comité de Control haya dado su consentimiento de forma previa, para hacer públicos los votos disidentes (*sondervotum*).

Asimismo, una vez al año, el Comité de Control realiza una audiencia pública con los directores de los tres servicios de inteligencia.

El Comité de Control podrá remitir informes elaborados por los expertos a otros órganos parlamentarios de control de los servicios de inteligencia, a nivel federal y estadual, así como a comisiones

parlamentarias investigadoras del *Bundestag*, o de parlamentos estadales, garantizando las condiciones de reserva de la información.

Los miembros del Comité de Control tienen el derecho a nombrar colaboradores de su grupo parlamentario para apoyar su trabajo, previa audiencia del Gobierno Federal y autorización del Comité de Control. Para ello se requerirá de una autorización para acceder a información clasificada, así como la obligación de mantener secreto.

Los referidos funcionarios, si bien tienen permitido inspeccionar los expedientes y registros consultados por los miembros del Comité de Control, no tendrán acceso a las sesiones del Comité, salvo en casos particulares, en que ello sea permitido por la mayoría de dos tercios del órgano colegiado.

El Comité contará asimismo con la asistencia de funcionarios del *Bundestag*. Los recursos humanos y materiales que se pondrán a disposición del aludido organismo, se consignarán en un capítulo separado del presupuesto anual del Parlamento. Las asignaciones de los empleados serán determinadas caso a caso por el Parlamento.

En caso de controversias entre el Gobierno Federal y el Comité de Control, y a petición del primero o de dos tercios de los miembros del segundo, será el Tribunal Constitucional quien decida, en virtud de su competencia jurisdiccional (§ 14 *Gerichtliche Zuständigkeit*).

### III. Comité Confidencial y “Comisión G-10”

---

Desde el punto de vista presupuestario, el denominado Comité Confidencial (*Vertrauensgremium*) es el organismo encargado de analizar los presupuestos anuales de los servicios de inteligencia, así como de fiscalizar la ejecución de los mismos, tarea que ejerce de forma confidencial. En este sentido, cabe señalar que, si bien las actividades de control del Comité Confidencial son independientes de las del Comité de Control Parlamentario, existen instancias en las que miembros de ambos comités interactúan, en virtud de la existencia de “derechos recíprocos de consulta y participación” (Deutscher Bundestag, 2023).

Otro órgano relevante de supervisión parlamentaria está constituido por la denominada “Comisión G-10”, que según se define en el sitio *web* del *Bundestag*, decide de oficio, como órgano independiente, sobre la necesidad y legalidad de las medidas intrusivas llevadas a cabo por los servicios de inteligencia federal, en el ámbito del secreto de la correspondencia, el correo y las telecomunicaciones, de conformidad con el artículo 10 de la Ley Fundamental (Deutscher Bundestag, 2023a).

De esta forma, si un servicio desea llevar a cabo una medida intrusiva, el Jefe de servicio debe elevar una solicitud escrita a la autoridad ministerial correspondiente, para exponer los motivos. Una vez autorizada, esta debe ser refrendada por la “Comisión G-10”, sin cuyo consentimiento la medida intrusiva no puede ser ejecutada (Deutscher Bundestag, 2023a).

La competencia de la Comisión se extiende asimismo sobre todo el proceso del tratamiento de datos personales obtenidos por medio de la medida intrusiva. Una vez que concluye la ejecución de una

medida de vigilancia, la misma entidad decide si poner en conocimiento al afectado que fue objeto de una medida de esta naturaleza, así como de cuándo hacerlo.

De igual forma, la “Comisión G-10” cuenta con atribuciones para recibir los reclamos de aquellos ciudadanos que sienten que sus derechos fundamentales fueron vulnerados, en el contexto de la ejecución de medidas intrusivas.

La Comisión está compuesta por un presidente -habilitado para ejercer funciones judiciales-, tres asesores y tres miembros suplentes. Son nombrados por el Comité de Control Parlamentario por un período electoral, son independientes y no necesariamente deben ser miembros del Parlamento.

Este organismo se reúne al menos una vez al mes, y además realiza visitas de control a los Servicios de Inteligencia, para lo que cuenta con atribuciones similares a las del Comité de Control Parlamentario.

## Referencias

---

DCAF (2017) *Intelligence Oversight. Ensuring accountable intelligence within a framework of democratic governance. SSR Backgrounder Series*. Disponible en: [www.dcaf.cl](http://www.dcaf.cl) (Junio, 2023).

Deutscher Bundestag (2023) Ausschüsse/Vertrauensgremium. Disponible en: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08\\_haushalt/vertrauensgremium](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/vertrauensgremium) (Junio, 2023).

-- (2023a) Ausschüsse/G10-Kommission. Disponible en: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/g10\\_kommission](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/g10_kommission) (Junio, 2023).

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)