



Supervisión Parlamentaria de la Inteligencia

Acercamiento conceptual y experiencia extranjera

Autor

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

Área Gobierno, Defensa y
Relaciones Internacionales

Nº SUP: 140478

Resumen

Se identifican principalmente tres fases en las que es posible llevar a cabo la supervisión de la actividad de inteligencia: *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 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, así como el monitoreo de su cumplimiento, a través de comisiones o comités, ya sean *ad Hoc* o de carácter permanente.

En los sistemas parlamentarios de Alemania y España observamos la existencia de Comisiones de esta naturaleza radicadas en las cámaras bajas, el Bundestag y Congreso de los Diputados, respectivamente. En los sistemas presidenciales de EE.UU. y Colombia, en tanto, se observa la existencia de dos comités, uno por cada corporación, en el Congreso norteamericano, y de un organismo de carácter bicameral en el caso colombiano.

En España, Alemania y Colombia, el establecimiento de comisiones de este tipo, sus competencias y funciones tienen un sustento legal, mientras que en la experiencia norteamericana, la formación de los respectivos comités se fundamenta principalmente en resoluciones del propio órgano legislativo.

En los cuatro casos analizados, los órganos de supervisión tienen facultades de acceso a materias clasificadas, presentando ciertos matices. En contraste, únicamente en los casos de Alemania y EE.UU. los comités cuentan con facultades investigativas.

Todas las experiencias revisadas tienen algún grado de injerencia en la rendición de cuentas de los gastos reservados.

Las sesiones de las comisiones tienen carácter secreto, salvo en el caso de EE.UU. donde por definición son abiertas al público, y solo si se justifica se declaran secretas. En todas las experiencias está regulada la obligación de mantener reserva respecto de los asuntos a los que se tengan acceso con motivo de su participación en las comisiones.

Introducción

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), se solicita la elaboración de 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, para concluir con una breve descripción de la experiencia de Alemania, Colombia, España y EE.UU.

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, 2017), en tanto que la experiencia extranjera fue recopilada de sus respectivos marcos normativos, sitios web oficiales de los poderes legislativos, así como bibliografía especializada. 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 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 es su análisis 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, y 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 extranjera, particularmente en lo que dice relación con los mecanismos de control parlamentario consagrados en los respectivos ordenamientos jurídicos.

II. Experiencia extranjera

Como se mencionó anteriormente, la supervisión parlamentaria por lo general es ejercida a través de comisiones o comités específicos, ya sea de carácter permanente o *ad hoc*, cuyas competencias varían de Estado en Estado.

A continuación se revisan los casos de Alemania, Colombia, España y EE.UU. para identificar los principales atributos de sus respectivos órganos de supervisión parlamentaria en materia de inteligencia:

a. Alemania¹

Las actividades realizadas por los organismos de inteligencia son supervisadas periódicamente por el Comité de Control Parlamentario (*Parlamentarische Kontrollgremium- PKGr*), elegido de entre sus miembros al inicio de cada periodo electoral.

El referido órgano debe sesionar al menos una vez trimestralmente. Además, cada uno de sus miembros puede solicitar su convocatoria.

El Comité puede requerir tanto al Gobierno como a las autoridades de las respectivas agencias de inteligencia, la entrega de archivos u otros documentos en custodia oficial. Asimismo, en todo momento se debe permitir el acceso a 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.

Por su 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 -más no en interés propio o de otro funcionario- sin necesidad de seguir el conducto regular.

¹ Para mayor información véase Informe BCN “Supervisión Parlamentaria de la Actividad de Inteligencia. Acercamiento conceptual y experiencia alemana” (SUP N°138267).

Aquellos funcionarios no podrán ser amonestados, ni perjudicados en sus respectivos servicios por este hecho.

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 G10” (*G 10 – Kommission*), 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).

b. Colombia

Según dispone el artículo 18 de la Ley 1.621, los Inspectores de la Policía o de la Fuerza Militar -según la adscripción del organismo de inteligencia- deben rendir un informe anual reservado ante el Ministro de Defensa, con copia a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, con el objeto de verificar la implementación de los principios, límites y fines enunciados en la ley, así como la armonización entre la norma vigente, la doctrina y métodos de inteligencia.

La misma obligación concurre para “otros organismos creados por ley para llevar a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, así como en el caso de Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), los que deberán rendir el informe a su respectiva autoridad jerárquica, con copia a la aludida Comisión.

El referido órgano de control parlamentario es de carácter bicameral y se integra por cuatro miembros de cada corporación. En términos generales, se encarga de comprobar la eficiencia en la utilización de fondos públicos y de salvaguardar las garantías constitucionales (Art. 20).

En virtud de ello, anualmente debe emitir un informe de carácter reservado al Presidente de la República dando cuenta del cumplimiento de los controles, a la vez que formulando recomendaciones para el mejoramiento de las actividades de inteligencia.

Asimismo, entre sus funciones específicas se cuentan las de “Emitir un concepto sobre el Informe de Auditoría de los gastos reservados elaborado por la Contraloría General de la República”; así como “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” (Art.22, lit.c y d).

c. España

En el modelo español, el Centro Nacional de Inteligencia (en adelante, CNI) debe informar al Congreso de los Diputados, en sesiones secretas, acerca de las materias propias de su funcionamiento, así como del uso de créditos dirigido a gastos reservados, según lo mandata el artículo 11.1 de la Ley Nro. 11, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

Concretamente, la supervisión parlamentaria es responsabilidad de la Comisión de Control de los Créditos destinados a Gastos Reservados, compuesta a la fecha por diez parlamentarios (Congreso de los Diputados, 2023)

La referida Comisión, coloquialmente denominada la “Comisión de los Secretos Oficiales” es informada respecto de “los objetivos de Inteligencia establecidos anualmente por el Gobierno y el informe que, también con carácter anual, elabora el CNI para evaluar sus actividades, la situación y el grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el periodo anterior” (CNI, 2023).

En virtud de ello, cuenta con competencias para acceder a materias clasificadas, a excepción de las vinculadas con las fuentes y medios del CNI y de las que provengan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales (Art. 11, Ley Nro. 11)

El Presupuesto de la CNI es aprobado cada año, a través de partidas de gastos reservados contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (CNI, 2023).

d. EE.UU.

La Sección 102A de la *National Security Act* dispone que el Director de Inteligencia Nacional de EE.UU. debe entregar un reporte bianual de las actividades del servicio al Presidente del Congreso, mientras la Sección 114 del mismo texto le obliga a preparar un Informe Anual al Congreso, referido al uso de agentes encubiertos en el último período fiscal (National Security Act, 1947).

Asimismo, a mediados de la década de 1970 fueron creadas sendas comisiones permanentes sobre inteligencia en ambas cámaras del Congreso de EE.UU. Particularmente, el Comité Selecto sobre Inteligencia del Senado (*Senate Select Committee on Intelligence*²) creado mediante la Resolución N° 400, señala como objetivo “supervisar y hacer continuos estudios de las actividades y programas de inteligencia del Gobierno de los Estados Unidos”, así como “someter propuestas apropiadas de legislación e informes al Senado, relativos a tales actividades y programas de inteligencia” (Ugarte, 2012:111)

A juicio de Ugarte, las características del control realizado por las ambas comisiones, comprenden tanto cuestiones de legitimidad, como de eficacia. Además del control, también tienen facultades de dictamen “debiéndole ser remitidas las propuestas legislativas relativas a asuntos comprendidos en sus funciones” (Ugarte, 2012:115).

² Para mayor información véase: *U.S. Senate Select Committee on Intelligence. About the Committee*. Disponible en: [About the Committee | Intelligence Committee \(senate.gov\)](https://www.senate.gov/about-the-intelligence-committee) (Diciembre, 2023).

Siguiendo al autor, la Resolución del Senado contiene además estrictas normas de seguridad respecto del personal y del acceso a la información. Con todo, cabe señalar que las sesiones del Comité son abiertas al público, a menos que la reserva sea justificada (Ugarte, 2012:116).

El Comité tiene asimismo la facultad de “hacer investigaciones de cualquier tipo sobre cualquier asunto dentro de su jurisdicción”, así como de “(...) efectuar citaciones compulsivas de testigos y de requerir la entrega de correspondencia, libros, papeles y documentos, etc.” (Ugarte, 2012:117).

Desde el punto de vista presupuestario, el Congreso norteamericano autoriza los fondos destinados a las actividades de inteligencia, proceso en el que participan distintas comisiones legislativas según la adscripción del organismo de inteligencia.

La Ley de Seguridad Nacional en su sección 504 contiene diversas disposiciones respecto de la forma y circunstancias en que dichos fondos pueden ser utilizados. Asimismo, las propias resoluciones legislativas mediante las cuales se crearon los comités de inteligencia, precisan detalles sobre las competencias presupuestarias. En este sentido, el proyecto de ley anual de autorización del presupuesto de inteligencia, en gran parte reservado, es discutido en detalle a instancias de los referidos comités.

III. Principales hallazgos de los casos revisados

En los sistemas parlamentarios de Alemania y España observamos la existencia de Comisiones de supervisión en las cámaras bajas, el Bundestag y Congreso de los Diputados, respectivamente. En los sistemas presidenciales de EE.UU. y Colombia, en tanto, se observa la existencia de dos comités, uno por cada corporación, en el primer caso, y de un organismo de carácter bicameral en el caso colombiano.

En España, Alemania y Colombia, el establecimiento de comisiones de este tipo y sus competencias y funciones tienen un sustento legal, mientras que en la experiencia norteamericana, la formación de los respectivos comités se fundamenta en resoluciones del propio órgano legislativo.

En los cuatro casos analizados, los órganos de supervisión tienen facultades de acceso a materias clasificadas, presentando ciertos matices. En contraste, únicamente en los casos de Alemania y EE.UU. los comités cuentan con facultades investigativas y de citación a declarar.

Las sesiones de las comisiones tienen carácter secreto, salvo en el caso de EE.UU. donde por definición son abiertas al público, y solo si se justifica se declaran secretas. En todas las experiencias está regulada la obligación de mantener reserva respecto de los asuntos a los que se tengan acceso con motivo de su participación en las comisiones.

Todas las experiencias revisadas tienen algún grado de injerencia en la rendición de cuentas de los gastos reservados.

Tabla Resumen: Principales atributos de las comisiones de supervisión de las actividades de inteligencia.

País	Organismo parlamentario de supervisión	Carácter Norma reguladora	Acceso a materias clasificadas	Supervisión de gastos reservados	Facultades investigativas y de citación	Obligación de guardar secreto
España	Comisión de Control de los Créditos destinados a Gastos Reservados (Congreso de los Diputados)	Ley 11/2002	Sí, con excepción de información sobre fuentes y medios del CNI, así como de aquella procedente de servicios extranjeros u organismos internacionales.	Sí	No	Sí
Alemania	Comité de Control Parlamentario Comisión G-10	Ley/ Kontrollgremi umgesetzt - PKGrG	Sí, puede solicitar entrega de archivos u otros documentos en custodia oficial.	Sí, a través de la Comisión Confidencial del Comité de Presupuesto	Sí	Sí, aún cuando dejan de pertenecer a las comisiones
Colombia	Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia	Ley/ Ley 1621 de 2013	Sí, la ley detalla una serie de acciones y requerimientos que puede realizar la Comisión a los organismos de Inteligencia (Art. 22, parr.1) Se excluye revelación de fuentes y métodos (Art. 18)	Sí, puede solicitar rendición de cuentas	No	Sí (Art. 24)
EE.UU.	Comité Selecto sobre Inteligencia del Senado Comité Selecto sobre Inteligencia de la Cámara de Representantes	Ley/ National Security Act of 1947 Resolución N°400 (Senado); Resolución N° 658 (Cámara)	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

CNI (2023) Controles del CNI. Disponible en: [Controles \(cni.es\)](#) (Diciembre, 2023).

Congreso de los Diputados (2023) Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados XV Legislatura (2023-Actualidad). Disponible en: [Comisiones - Congreso de los Diputados](#) (Diciembre, 2023).

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

Deutscher Bundestag (2023) *Ausschüsse/Vertrauensgremium*. Disponible en: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/vertrauensgremium (Junio, 2023).

Deutscher Bundestag (2023a) *Ausschüsse/ G 10 – Kommission*. Disponible en: [Deutscher Bundestag - G 10-Kommission](#) (Diciembre, 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)