

# EL CONTROL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LOS ESTADOS DEMOCRATICOS

M<sup>a</sup> Concepción Pérez Villalobos

Prfra. Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Granada

I CONGRESO NACIONAL DE INTELIGENCIA. MADRID 23 OCTUBRE DE 2008

## SUMARIO:

### I. Introducción

- 1.- Función de los servicios de inteligencia en los Estados constitucionales
- 2.- Necesidad de control de los servicios de inteligencia en los Estados democráticos
- 3.- Elementos comunes a los diversos sistemas de control

### II. El control de los servicios de inteligencia en España

### III.El control de los servicios de inteligencia en países de nuestro entorno

### IV.El control de los servicios de inteligencia en países Iberoamericanos

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. La Función de los servicios de inteligencia en los Estados constitucionales

Es una realidad que todos los Estados del mundo cuentan con servicios de inteligencia. La expresión “servicios de inteligencia” ha cobrado relevancia en los Estados constitucionales, en detrimento de la tradicional “servicios secretos”. El de servicios secretos parece un término históricamente más usado, pero unido a épocas en las que éstos eran los “equilibradores” del poder y artífices de la paz mundial. El establecimiento de un sistema de control democrático de los servicios de inteligencia, es ahora uno de los desafíos de los Estados constitucionales porque se incardinan en la estructura del Estado, se someten al principio de legalidad, al Derecho y al respeto escrupuloso de los derechos fundamentales que se ha convertido en el principio inspirador de todo el sistema

constitucional. Pero junto al elemento constitucional, es fundamental el elemento democrático, de manera que el constitucionalismo actual es democrático, o, dicho de otra manera, las Constituciones democráticas limitan las actuaciones de los poderes públicos porque las someten a controles. Así, el constitucionalismo moderno aparece como respetuoso de los principios básicos democráticos, de manera que no cabe hablar de democracia y libertad en regímenes donde estos principios no estén suficientemente reconocidos y protegidos. Es cierto que, en algunos países, fundamentalmente de Iberoamérica, el elemento democrático es inestable porque el binomio anterior democracia-libertad se decanta más a favor de democracia-justicia, de manera que los sistemas se vuelven inestables, ya que la democracia exige instituciones legítimas, eficaces y permanentes.

Desde la segunda mitad del siglo XX y, definitivamente, desde la caída del muro, en 1989, se produce una clara incardinación de estos servicios en las estructuras constitucionales de los Estados democráticos, de modo que para cumplir con su función constitucional, los servicios de inteligencia no sólo deben ser capaces de obtener información, sino de transformarla en “inteligencia”. No decimos nada nuevo si afirmamos que la esencia de la inteligencia, de esos servicios, es la de servir de apoyo al poder en la toma de decisiones relativa a la seguridad y defensa del Estado. Por eso, todos los Estados del mundo tienen necesidad de contar con unos servicios que faciliten la toma de decisiones en materias de política exterior y relaciones internacionales, y que en materias de política interior eviten situaciones que atenten contra la seguridad del Estado. Su función es la de poner a disposición del ejecutivo un conjunto de información política, económica, científica, técnica y militar, debidamente contrastada, valorada e interpretada y capaz de orientar la acción de gobierno tanto en su proyección exterior como interior. Por eso, los servicios de inteligencia no son una “policía política” ni son una institución autónoma desligada del gobierno ni de los controles que sobre éste ejerce la sociedad democrática; es la diferencia entre unos servicios de inteligencia democráticos y unos servicios secretos que constituyen un “Estado dentro del Estado” y que funcionan sin ajustarse a ningún

tipo de control legal ni democrático, situándose al servicio del poder político establecido para el mantenimiento del mismo.

Esta razón ha provocado que se produzca una revalorización de la inteligencia frente a la simple información; no son ahora simples servicios de información que se dedican a espiar; son servicios que investigan, analizan y estudian la información que obtienen para que sus gobiernos adopten las decisiones correctas. Las respuestas que requieren los nuevos riesgos no dependen tanto de la cantidad de información como de la adecuada valoración e interpretación que se hace de ésta. Pero es cierto que las fuentes de información tienen en la actualidad una dimensión inabarcable para cualquier servicio de inteligencia. En el siglo XXI el protagonismo lo tienen las fuentes de información abiertas, que incluyen recursos de todo tipo: los que aparecen en los medios de comunicación (nacionales e internacionales) bien sea en prensa, radio, televisión o Internet. A lo que hay que añadir toda la información distribuida por otros canales como bases de datos, publicaciones de todo tipo, páginas web que aparecen y desaparecen a una velocidad imposible, foros, blogs, chats... Es la inteligencia multimedia que ha trasladado el proceso de inteligencia al proceso de análisis desbordando la función de los servicios de inteligencia que, en no pocas ocasiones se ven obligados a acudir a empresas privadas de gestión de estos recursos y a grupos especializados. Existe ya una abundante literatura sobre estos temas<sup>1</sup>. Lo que a nosotros nos interesa destacar es que estos análisis masivos de información se ven a menudo fuera del circuito de control de las actuaciones de los servicios de inteligencia, y, por tanto, del control que la sociedad democrática ejerce sobre ellos.

## 2.- La necesidad de control de los servicios de inteligencia en los Estados democráticos

---

<sup>1</sup> Vid. NAVARRO BONILLA, D.: *Derrotado pero no sorprendido. Reflexiones sobre la información secreta en tiempos de guerra*, Paza y Valdés, 2007, pp. 117 y ss

La mayoría del trabajo de los servicios de inteligencia debe realizarse en secreto; la revelación de fuentes, métodos, recursos o éxitos, podría comprometer seriamente su eficacia. Esto significa que, de alguna forma el secreto les resguarda de la luz pública, y no pueden ser tan transparentes como otras entidades de gobierno. Pero que no pueda utilizarse esta transparencia no significa que estén fuera de los sistemas de control democráticos. No comparto la afirmación de algún autor en el sentido de que “las agencias de inteligencia, por su naturaleza, funcionan en secreto sin estar sujetas a las reglas normales del Estado” (UGARTE, J. M., 2002), al menos, no dicho de esta manera. Los servicios de inteligencia se sujetan a los mismos controles democráticos que los demás actos del ejecutivo, en concreto y muy especialmente el principal medio de control del poder ejecutivo que existe en un sistema democrático que es el control parlamentario y el control de legalidad que se ejerce sobre los actos de la administración que es el control judicial. Los servicios de inteligencia claramente se someten a estos controles aunque los procedimientos de control que se realizan no se hacen con la transparencia con la que se hacen los demás.

No existen demasiadas comparaciones sistemáticas, a nivel internacional sobre el control democrático de los servicios de inteligencia, por eso tampoco se ha desarrollado ningún cuerpo de derecho de carácter internacional. Existen unas 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, pero no presuponen la existencia de un único modelo de control democrático. Es cierto que este control, en los Estados constitucionales, en líneas generales se realiza 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 que impida a cualquiera de ellos tener el privilegio exclusivo de su control.

En el ámbito internacional crece el consenso sobre el control democrático de los servicios de inteligencia: así, la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo económico (OCDE), Las Naciones Unidas (ONU), La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa... han reconocido de forma explícita que los servicios de inteligencia deben someterse a procesos de control democrático. El siguiente cuadro presenta de forma resumida las principales actuaciones y normas que estos organismos internacionales han incorporado.

<b>ORGANISMO</b>	<b>NORMA</b>	<b>FUENTE</b>
<i>PNUD</i>	Control democrático de las fuerzas militares, policiales y otras fuerzas de seguridad (el informe enumera los principios de gobernabilidad democrática para el sector de la seguridad)	Informe sobre desarrollo humano 2002
<i>OSCE</i>	“El control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interior, así como de los servicios de inteligencia y de la policía” (especificando por medio de una detallada serie de disposiciones)	Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad (1994)
<i>Consejo de Europa (Asamblea parlamentaria)</i>	“Los servicios de seguridad interior deben respetar la Convención europea de Derechos humanos... Toda actividad operativa de los servicios de seguridad interior que no cumpla con la mencionada Convención debe estar autorizada por ley” “La legislatura deberá aprobar leyes claras y adecuadas para someter a los servicios de seguridad interior a un régimen legal”	Recomendación 1402 (1999)
<i>UE (Parlamento Europeo)</i>	Especificar los “criterios de Copenhague” para la adhesión para que incluya: “la rendición de cuentas legal por parte legal por parte de la policía, las fuerzas militares y los servicios secretos...”	Agenda 2000, & 9
<i>Cumbre de las Américas</i>	La subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas y de seguridad a las autoridades legalmente constituidas de nuestros Estados es fundamental para la democracia”	Plan de acción de Quebec (2001)
<i>Unión Interparlamentaria</i>	“La supervisión democrática de	<i>Supervisión parlamentaria para</i>

	las estructuras de inteligencia deberá comenzar con la implementación de un marco legal claro y explícito, aprobado por el parlamento, que establezca los organismos de inteligencia en normas estatales. Dicha legislación deberá especificar, además, los límites al poder de los servicios, los métodos operativos permitidos, y los mecanismos a través de los cuales deberán responder por sus actos	<i>el sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas</i> ) Manual para miembros del Parlamento n° 5. Ginebra, 2003
OCDE	El sistema de seguridad (incluyendo los servicios de seguridad y de inteligencia) deberá administrarse respetando los mismos principios de rendición de cuentas y transparencia que se aplican a todo el sector público, en particular a través de una supervisión civil aún mayor cuando se trata de procesos de seguridad	Comité de asistencia para el desarrollo (Reforma y gobernabilidad del sistema de seguridad: política y buenas prácticas) 2004

### 3.- Elementos comunes a los diversos sistemas de control

Es difícil encontrar un estándar democrático de control de servicios de inteligencia debido a dos razones fundamentales:

- en primer lugar, a la diversidad de tradiciones políticas, culturales y constitucionales: desde el sistema presidencialista de EEUU, al presidencialista dual francés, o al parlamentarismo alemán, español o británico.

La forma de control constitucional de las leyes varía porque hay países que atribuyen el control a un solo órgano constitucional, lo refieren a los tribunales (como el caso de EEUU), como en el español creando un sistema mixto de revisión constitucional, o incluso en el Reino Unido en el que los tribunales delegan parte de su jurisdicción en el Parlamento. En este último sistema pueden encontrarse variaciones, como en Australia, Canadá o Nueva Zelanda donde han surgido esquemas muy diferentes de control para los servicios

de inteligencia. En estos países basados en la tradición del *common law* se tiende a resaltar el aspecto judicial del control, en tanto que en los países europeos continentales se favorece el control parlamentario.

El control varía, igualmente, en estados federales, con una organización territorial del poder similar, como EEUU o Alemania. Mientras EEUU mantiene formas de fiscalización en los tres poderes de la federación, en Alemania, cada uno de los 16 Estados posee su propio servicio de inteligencia que coopera con los de los demás Estados y con el servicio de inteligencia federal.

Mención aparte merecería una alusión a los sistemas Iberoamericanos de corte presidencialistas cuyo elemento democrático entró en una profunda crisis en los años 70. Son sistemas que se caracterizan por tener ejecutivos fuertes en detrimento de los poderes de control del parlamento.

- en segundo lugar, a las diversas formas de organizar los servicios de inteligencia:

En países con múltiples servicios de inteligencia, existen varios tipos de agencias:

a. En los servicios de inteligencia cuyo mandato está basado en un área geográfica específica de operaciones, se incluyen:

- Servicios de Inteligencia extranjera o externa: recopilan, analizan y generan inteligencia pertinente para la seguridad externa del Estado y avisan de amenazas externas inminentes

- Servicios de Inteligencia Interna, a menudo denominados Servicios de Seguridad: recopilan y analizan datos pertinentes para la seguridad interna del Estado y el mantenimiento del orden y seguridad pública.

b. Servicios de inteligencia basados en un asunto o ámbito específico:

- Servicios de Inteligencia de Defensa o Militar: generan inteligencia pertinente para la planificación de la defensa y el apoyo a operaciones militares

- Servicios de Inteligencia Criminal: generan inteligencia sobre el crimen organizado, la corrupción y actividades criminales para ayudar en la aplicación de la ley

- Centros nacionales especializados: se centran en asuntos concretos (Centros contraterrorismo, Vgr.)

- Unidades de coordinación basadas en asuntos especiales, que reúnen varios actores de inteligencia junto con otras ramas ejecutivas, por ejemplo Centros que coordinan las acciones antiterroristas del servicio de inteligencia, policía nacional, servicio de inmigración, hacienda...(La holandesa CT-Infobox, o la Estadounidense *INF-Office of Terrorism and Financial Intelligence* , Departamento de Terrorismo e Inteligencia financiera, dependiente del departamento del Tesoro)

c. Diferentes métodos de recopilación, especialmente aquellos que usan medios tecnológicos, pueden también dar origen a agencias de inteligencia más especializadas. Entre estas actividades se incluyen agencias de inteligencia de imágenes, de señales, de criptología. La estadounidense *NSA*, la rusa *FAPSI* y la británica *GCHQ* son probablemente las más importantes en términos de personal y presupuesto.

d. Para Estados más pequeños tener solo una agencia “fusionada” es un modo de ahorrar recursos y de evitar la duplicidad de esfuerzos: la holandesa *AIDV*, la turca *MIT*, la de Bosnia-Herzegovina *OSA*, o incluso el *CNI* español son intentos para superar la tradicional distinción entre operaciones en suelo nacional y extranjero.

e. En Estados más grandes, con múltiples servicios de inteligencia, las competencias de las agencias de inteligencia se solapan a veces. De esta redundancia puede surgir un trabajo útil porque se comparan informaciones, pero también puede resultar antieconómico.

Durante el periodo de la pos guerra fría y sobre todo después del 11 de septiembre de 2001 los servicios de inteligencia de casi todos los países comenzaron un proceso de reacondicionamiento ante las nuevas amenazas de seguridad. Lo que se percibe ahora como la mayor amenaza contra la sociedad democrática no es la invasión militar por un país extranjero, sino el crimen



organizado, el terrorismo, la propagación de conflictos regionales o los Estados desestructurados, el tráfico de drogas, personas...etc

En consecuencia, muchos Estados han tenido que aprobar la reestructuración de sus servicios y otros han tenido que hacer frente a la incorporación de los mismos a sus códigos constitucionales: los casos de Bosnia-Herzegovina, Eslovenia (Ley sobre Defensa de 28 de diciembre de 1994), Lituania (Ley de elementos básicos para la seguridad nacional de 1996), Estonia (Ley de autoridades de seguridad de 20 de diciembre de 2000), Sudáfrica (Ley de Servicios de Inteligencia de 1994).

Pues bien, teniendo en cuenta estos elementos mencionados y, en líneas generales, creemos que se pueden concretar en cinco los elementos que permiten hablar de un control democrático de los servicios de inteligencia

1.- 1.1 Marco legal definido que incardine los servicios de inteligencia en el Estado de Derecho y en el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

En las dos últimas décadas muchos Estados han aprobado leyes que sujetan a Derecho sus reestructurados servicios de inteligencia. El TEDH se ha pronunciado en algunas ocasiones sobre el carácter legal de las disposiciones que regulen los servicios de inteligencia<sup>2</sup>; así en el caso Harman y Hewit c. Reino Unido (1992) el Tribunal entiende, en primer lugar, que el rango de la norma que regule los servicios de inteligencia debe ser parlamentaria, que debe de tratarse de una ley que posea la fuerza suficiente para ser vinculante y hacerse cumplir. En segundo lugar, la norma debe tener el grado de certeza suficiente para evitar que se ejerza la discrecionalidad cuando se realizan actividades secretas de vigilancia, por ejemplo. Esto significa que solamente se puede justificar una interferencia en los derechos humanos cuando se hace dentro de la ley; es lo que

---

<sup>2</sup> En la esfera internacional no existe un ente de control de los servicios de inteligencia; sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede recibir demandas de actos realizados por servicios gubernamentales contrarios a los derechos recogidos en la Convención, de la mayoría de los Estados europeos.

el Tribunal llama la “*prueba de la bondad de la ley*”<sup>3</sup>, que, por cierto, ha sido incorporada a la Ley de autoridades y seguridad de Estonia<sup>4</sup>

1.2. En segundo lugar, la ley debe incorporar los elementos de control interno, control ejecutivo, control judicial y control parlamentario. Significa esto 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, 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, que al Parlamento le incumbe sancionar las leyes, fiscalizar el presupuesto y el papel del gobierno y el funcionamiento de los servicios de inteligencia, sin interferir en las operaciones que éstos 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 consultada e informada sobre la política general de inteligencia elaborada por el gobierno
- garantizar que los servicios operan 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 actúan dentro del marco legal.

2.- Los servicios de inteligencia deben estar sujetos a las leyes relativas a la protección de datos personales y secreto de las comunicaciones. Si la actividad

---

<sup>3</sup> La prueba de la bondad de la ley dota a los poderes legislativos de una particular responsabilidad. Una manera de asumirla es incluir en la ley una declaración general que establezca que los poderes de los servicios solo pueden utilizarse “cuando sea necesario”, que siempre se deberá de preferir cualquier alternativa que lesione en menor medida los derechos humanos, y que se deberá observar el principio de proporcionalidad.

<sup>4</sup> El principio de proporcionalidad ha sido incorporado por el Tribunal Constitucional español que lo ha aplicado también a la limitación de los derechos que realiza la ley.

de los servicios exige un control de las comunicaciones en secreto, la ley debe establecer un mecanismo judicial que revise estas actuaciones.

Este elemento forma parte de lo que algunos sistemas jurídicos denominan “*poderes especiales*” de los servicios de inteligencia y que se refieren a lo que podemos traducir por “poderes ampliados” que se otorgan a los organismos de seguridad y de inteligencia que afectan directamente a los derechos fundamentales (derechos civiles) tales como:

- vigilar, registrar y rastrear información
- registrar espacios o examinar objetos cerrados
- abrir documentos sin consentimiento del remitente o destinatario
- utilizar identidades falsas o robadas, claves, programas especiales de software o señales para acceder, copiar o corromper bases de datos de forma secreta
- intervenir, recibir, grabar y supervisar conversaciones, telecomunicaciones u otros movimientos o transferencias de datos
- acudir a proveedores de redes y servicios públicos de telecomunicaciones para requerir información sobre la identidad de los usuarios o sobre el tráfico pasado o futuro
- tener acceso a cualquier lugar para instalar puestos de observación

Por lo general se les otorga poderes más amplios de los que disponen la policía, porque se considera que las amenazas contra la seguridad son más serias que el delito común. No hay ninguna norma internacional que regule los poderes especiales<sup>5</sup>, pero sí existe un consenso en que es obligatorio respetar determinadas normas sea cual sea la amenaza al Estado; por ejemplo, en ninguna

---

<sup>5</sup> A raíz de los sucesos del 11 de septiembre el Comité de Ministros del Consejo de Europa formuló unas pautas generales sobre derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, de 11 de julio de 2002; en el momento actual están disponibles en [http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM\\_Guidelines\\_20020628.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp)

circunstancia el Estado avalará el asesinato político o la tortura como técnica utilizable<sup>6</sup>.

La mayoría de los sistemas legales difieren cuando se trata de delimitar hasta qué punto el uso de estas técnicas viola el derecho a la intimidad, pero se acepta por todos que cualquier violación de la intimidad requiere base legal y control judicial. Esto hace que en algunos sistemas constitucionales se admita la información obtenida por los servicios de inteligencia como prueba en un proceso judicial (Alemania, por ejemplo), en cambio otros, como Irlanda o España, atribuyen este control a un órgano judicial que trata expresamente estas actividades sin que tenga que tener ninguna conexión con procesos penales.

3.- Para que los servicios de inteligencia operen adecuadamente necesitan directrices oportunas del ejecutivo y un sistema de gestión y dirección y coordinación ejecutiva. Este elemento es importante porque del mismo dependen las “materias que deben ser objeto de control”, de manera que los servicios de inteligencia tienen que trabajar sobre aquellos aspectos que hayan sido establecidos por los gobiernos en las directivas que se elaboren sobre seguridad tanto interior como exterior, y deben abstenerse de realizar actividades, de forma autónoma, que no estén destinadas a la consecución de estos objetivos.

4.- En ocasiones se ha distinguido entre el comportamiento de los servicios de inteligencia dentro de su país, donde se les exige que respeten las leyes nacionales, y el comportamiento de los mismos en el extranjero. En el ámbito internacional es necesario reforzar la responsabilidad nacional por acciones en el extranjero. Por ejemplo en el caso de las acciones secretas, la legislación nacional debería exigir una cadena de mando clara entre las acciones de los agentes de campo y los niveles de responsabilidad ejecutiva más altos. Esto es esencial para asegurar la responsabilidad y la actuación de los agentes.

Un caso inusual es el del Reino Unido que ha legalizado también su agencia de inteligencia exterior, su agencia de espionaje (el MI6) que fue

---

<sup>6</sup> Algunas legislaciones como la de los Países Bajos incorporan disposiciones detalladas para regular cada técnica de investigación que los servicios de inteligencia puedan utilizar (Ley de los Servicios de Inteligencia y Seguridad de 2002, arts 17-34)

legalizado por la ley de Servicios de Inteligencia de 1994 (*Intelligence Services Act*).

5.- Los servicios de inteligencia necesitan ser imparciales y profesionales; han de ser capaces de defender a la nación eficazmente con independencia de los cambios de gobierno político.

En países en los que se ha producido una transición al sistema democrático o en los que han existido sistemas dictatoriales con una presencia importante de los servicios de inteligencia en la vida política y social, han puesto un especial empeño en garantizar la neutralidad política de estos. Un claro ejemplo es la Ley Argentina de Inteligencia Nacional, de 2001 que incluye garantías institucionales y legales que impiden que el gobierno utilice los servicios en contra de sus opositores políticos<sup>7</sup>.

6.- Otras formas de control externo.

En este punto puede hablarse del 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 éste último más referido al sector de la defensa.

## II. EL CONTROL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN ESPAÑA

En lo que se refiere a nuestro país, cada uno de estos elementos se dan en la regulación de los servicios de inteligencia y en el control sobre los mismos<sup>8</sup>:

---

<sup>7</sup> El artículo 4 de la Ley establece que “Ningún organismo de inteligencia podrá: 1. Realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, cumplir, por si, funciones policiales ni de investigación criminal, salvo ante requerimiento específico realizado por autoridad judicial competente en el marco de una causa concreta sometida a su jurisdicción o que se encuentre, para ello, autorizado por ley. 2. Obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas, u opinión política, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción. 3. Influir de cualquier modo en la situación institucional, política, militar, policial, social y económica del país, en su política exterior, en la vida interna de los partidos políticos legalmente constituidos, en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo”

<sup>8</sup> De forma más amplia, se puede consultar RUIZ MIGUEL, C.: *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*, Tecnos, Madrid, 2002; PÉREZ VILLALOBOS, M.C.: *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, GEU, Granada, 2002.

1.- El marco legal está cubierto por la ley 11/2002, de 6 de mayo que es la que introduce los servicios de inteligencia en el ámbito constitucional. Esta ley regula los servicios de inteligencia de una forma unitaria en aras de la eficacia de los servicios y tratando de crear en torno a estos una auténtica comunidad de inteligencia. Para ello, la ley crea el CNI como único órgano en el que residenciar los servicios de inteligencia españoles, a pesar de que existen otros organismos de información en el organigrama estatal. Estos organismos, sin embargo, difieren de los servicios de inteligencia propiamente dichos porque se trata de servicios encuadrados dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que investigan actos delictivos, o, en los que, al menos, se aprecie indicios de delito. Pero la investigación de los servicios de inteligencia –del CNI– no tiene que estar basada en indicios de delito; en la mayoría de las ocasiones la información que se obtiene no tiene siquiera apariencia delictiva, ni tiene que moverse en el mundo de la delincuencia; por eso, esta actividad, desde el punto de vista constitucional, no se desarrolla en el ámbito natural del principio de intervención indiciaria. Esto hace más difícil la justificación y el control de sus actuaciones que, si no estuvieran amparadas por el interés general, rozarían la inconstitucionalidad.

Elementos de control ejecutivo: la responsabilidad política sobre la actuación de los servicios se traslada al órgano ejecutivo superior. La ley establece la subordinación directa del Presidente del Gobierno, si bien a través del Ministro de Defensa. El CNI se adscribe orgánicamente al Ministerio de Defensa, sin perjuicio de el Presidente del Gobierno pueda modificar dicha adscripción<sup>9</sup>. La ley mezcla los conceptos de seguridad y defensa

Elementos de control judicial: fuera de las autorizaciones judiciales que prevé la Ley orgánica de acompañamiento de la Ley reguladora del CNI sobre la

---

<sup>9</sup> “Se autoriza al Presidente del Gobierno para modificar por Real Decreto, la adscripción orgánica del Centro Nacional de Inteligencia, prevista en el artículo 7.1 de esta Ley. El Departamento al que se adscriba el Centro ejercerá las competencias que, en relación con el mismo, atribuye esta Ley al Ministerio de Defensa y a su titular” (Disposición Adicional Tercera)

entrada en domicilio y el secreto de las comunicaciones, ninguna otra actuación se permite a los servicios de inteligencia fuera de la ley. Los servicios de inteligencia no tienen “licencia para delinquir” y pueden incurrir en actuaciones delictivas porque suelen moverse “al filo de la legalidad”. Lógicamente les es de aplicación el Código penal. La función constitucional de los servicios de inteligencia no es la de investigar delitos, sino la de obtener información. Los miembros del CNI no son agentes de la autoridad que puedan retener o detener a una persona, ni interrogarla, ni someterla a condiciones o procedimientos que supongan sufrimiento físico o mental.

Elementos de control parlamentario. La ley refuerza el control parlamentario de dos formas: de un lado manteniendo el control de los fondos reservados y, de otro, ampliándolo al conocimiento de los objetivos anuales del Centro y a la fiscalización de los mismos. Pero ese control tropieza con el problema de que 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. Por tanto, los parlamentarios no van a conocer la dedicación real de los servicios de inteligencia españoles. Se debería de haber aprovechado para crear un Comité parlamentario, que con las reservas que requiere la materia, pueda controlar la acción del Gobierno a través de los servicios de inteligencia

2.- Mecanismos de control judicial cuando las actuaciones afecten al secreto de las comunicaciones. Ley 2/2002, de 6 de mayo en lo que se refiere a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones.

3.- Directrices del ejecutivo: Directiva de defensa nacional

Es la encargada de proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales de los servicios, y aquellos que han de integrarse en la «Directiva Anual de Inteligencia».

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia vela por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia. Está presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el Secretario general de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, que actuará como Secretario. Podrán ser convocados a las reuniones de la Comisión los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

Corresponde a la Comisión Delegada:

- a. Proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del Centro Nacional de Inteligencia que han de integrar la Directiva de Inteligencia.
- b. Realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia.
- c. Velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar.

### III. EL CONTROL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN OTROS ESTADOS DEMOCRÁTICOS DE NUESTRO ENTORNO

En países como Estados Unidos, Alemania o Reino Unido, se han incorporado los tres tipos de control: ejecutivo, judicial y parlamentario que incluye la creación de Comités de control en los Parlamentos. Son los sistemas más completos de control; los demás Estados europeos se incorporan a los controles democráticos con mayor o menor efectividad, pero normalmente amparando su actuación en la reserva o en el secreto de Estado, lo que reduce su



control a determinados representantes parlamentarios, que no siempre cuentan con el grado de especialización necesario.

	<b>GRAN BRETAÑA</b>	<b>ESTADOS UNIDOS</b>	<b>ALEMANIA</b>
<b>CONTROL EJECUTIVO</b>	<p><u>Director general del servicio de seguridad</u> responde <b>políticamente</b> ante el Ministro del Interior y éste ante el Primer Ministro, <b>legalmente</b> de las operaciones y la eficacia de las mismas. Responsable de aplicar la ley en el tratamiento de la información (Ley de 1998)</p>	<p>A través del Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Estado y el Secretario de Defensa. El Director de la agencia es responsable ante el ejecutivo de que sus acciones se correspondan con las órdenes de éste.</p>	<p>Depende del Ministro del Interior federal que es responsable políticamente de su actividad. En los Landers esta dependencia se articula a través del Ministro correspondiente</p>
<b>CONTROL JUDICIAL</b>	<p>La ley de 1998 prevé un tribunal independiente apoyada por una comisión para investigar quejas presentadas por particulares*. Formado por tres jueces independientes del gobierno. Pueden tener acceso a los expedientes de los servicios, que está bajo el deber legal de facilitarlos</p>	<p>Los tribunales controlan la actuación de los servicios de inteligencia siempre que no se considere que queda amparada por la “seguridad nacional” en cuyo caso forma parte de la competencia del ejecutivo</p>	<p>Pueden controlar la actividad de los servicios pero el ejecutivo puede ampararse en el secreto</p>
<b>CONTROL PARLAMENTARIO</b>	<p>Bajo la Ley de 1994 de los Servicios de inteligencia estos son supervisados por el Comité de Inteligencia y Seguridad y por un Comité Parlamentario</p>	<p>A través de un Comité sobre Inteligencia, integrado por senadores especializados y un Comité permanente que supervisa los programas. El Director de la agencia</p>	<p>Existen tres Comités: el de Defensa (que se ocupa del M° de Defensa y las FFAA) El de Asuntos Internos (que se ocupa de las instituciones de seguridad interna) El Comité de control</p>

		está obligado a comunicar al Congreso las actuaciones en el exterior	de Inteligencia (que se ocupa de los servicios de inteligencia)
--	--	--	---

\*La ley establece que cualquier persona puede acudir al tribunal si se considera agredido en cualquiera de las actuaciones que el servicio ha hecho referente a ella. La ley sobre interceptación de comunicaciones de 1985 también prevé un Tribunal apoyado igualmente por una comisión para investigar quejas sobre la interceptación de comunicaciones telefónicas y postales

## COMITÉS PARLAMENTARIOS DE CONTROL

	<b>GRAN BRETAÑA</b>	<b>ESTADOS UNIDOS</b>	<b>ALEMANIA</b>
<b>Nombre</b>	Comité de Inteligencia y Seguridad	Dos Comités:	Comité de control parlamentario
<b>Mandato</b>	Limitado	Fuerte	Fuerte
<b>Poderes</b>	Finanzas, administración y políticas del MI5, MI6 y GCHQ, pero no sobre inteligencia militar ni legalidad de las acciones	Legalidad de acciones y efectividad de todas las agencias de inteligencia	Legalidad de acciones y efectividad de todas las agencias de inteligencia
<b>Legislación</b>	Ninguna participación	Ambos Comités inician y Debaten la legislación	Inicia y debate la legislación
<b>Nombramientos</b>	Ninguna	Comité del Senado Aprueba los nombramientos de los altos cargos de la Inteligencia	Ninguna
<b>Miembros</b>	Miembros de ambas Cámaras nombrados por el Primer Ministro tras consultar al líder de la oposición	Miembros de cada cámara, nombrados por los líderes de la Cámara y el Senado	Representantes del Bundestag, nombrados por el Bundestag
<b>Presupuesto</b>	No posee poderes presupuestarios directos pero participa en su formulación	Ambos Comités detentan poderes de autorización	Aprueba planes presupuestarios Consulta con el Comité presupuestario Oye testimonios
	Sin competencias formales de investigación	No investigan reclamaciones Ambos Comités	Investiga las reclamaciones de los ciudadanos

<b>Poderes de investigación</b>	No controla la legalidad de acciones específicas Puede pedir información, pero no documentos específicos No tiene poderes de citación, pero los ministros y los directores de agencias prestan declaración cuando es necesario	tienen total acceso a toda la información pertinente Ambos Comités están dotados de poderes de citación Tras autorizar acciones secretas, el Presidente debe informar a ambos Comités, aunque respetando consideraciones operacionales	Puede exigir información del gobierno y de los servicios de inteligencia Tiene poderes de citación Tiene derecho a pedir declaraciones e inspecciones <i>in situ</i>
---------------------------------	--	--	--

**El caso francés.** Por tratarse de un importante Estado europeo, muy próximo a nosotros, plenamente constitucional, podría pensarse que regula de forma pormenorizada el control sobre sus servicios de inteligencia. Sin embargo, paradójicamente no es así y sus servicios secretos son de los más herméticos del mundo. En general dependen del Ministerio de Defensa, aunque sus diferentes direcciones se incorporan a otros Ministerios. No existen publicaciones, ni sitios de Internet oficiales que se ocupen de ellos.

El control parlamentario es prácticamente inexistente, salvo en lo que se refiere al control del presupuesto. No existe una instancia encargada específicamente del control de los servicios de Inteligencia. Según una ordenanza de 1958, las comisiones de investigación del Congreso no tienen acceso a los documentos “que poseen una carácter secreto y conciernen la defensa nacional, los asuntos extranjeros, la seguridad interior o exterior del Estado”.

En 1999, se presentaron dos proyectos de ley para la creación de una delegación parlamentaria especializada.

- la primera, propuso la creación de una delegación parlamentaria de inteligencia compuesta por 4 senadores y 4 diputados con la misión de evaluar “la política nacional de inteligencia”.

- la segunda, propuso “la creación de una delegación parlamentaria para los asuntos de inteligencia”, que siga las actividades de los servicios de inteligencia “examinando su organización, sus misiones generales, sus competencias y sus medios”. Esta propuesta fue examinada por la Comisión de Defensa y Fuerzas Armadas de la Asamblea Nacional, el 23 de noviembre de 1999. Ninguna de las dos fue aceptada por la Asamblea.

Paralelamente al control parlamentario de las actividades de los servicios de inteligencia, se plantea el problema del control de la utilización de *fondos especiales*. Una gran partida de éstos es utilizada para el financiamiento de gastos y servicios de inteligencia. Tradicionalmente este control era ejercido por una comisión especial de fiscalización, creada en 1947, nombrada por el Primer Ministro y presidida por un presidente de la Cámara del Tribunal de Cuentas. Comprendía dos comisarios del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas o de la Inspección General de Finanzas. La comisión presentaba al Primer Ministro un reporte sobre las condiciones del empleo de los fondos.

En 2002 el artículo 154 de la ley de finanzas, creó una nueva comisión de verificación compuesta por: dos diputados designados por el Presidente de la Asamblea Nacional, por toda la duración de su mandato, dos senadores designados por el Presidente del Senado luego de cada renovación trienal, dos miembros del Tribunal de Cuentas nombrados por decreto por 5 años. La comisión está presidida por uno de los dos diputados, sus trabajos son secretos y los miembros son compelidos al respeto del secreto de la defensa nacional. La comisión presenta informes al Presidente de la República, al Primer Ministro, y a los presidentes de las comisiones de finanzas de ambas cámaras, sobre la justificación de los gastos realizados utilizando los fondos especiales. No tiene facultad de investigar aquellos gastos destinados a operaciones en curso.

El presupuesto es votado por el Parlamento al que hay que añadir fondos reservados al Primer Ministro cuya cuantía es secreta.

Otros Estados europeos, como **Rumania** o **Bulgaria**, a modo de ejemplo, también incorporan comités de control:

En Rumania, en la Cámara baja del Parlamento hay tres Comités:

El Comité para la Defensa, el Orden Público y la Seguridad Nacional se ocupa del Ministerio de Defensa y las fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior, la policía y la gendarmería, los guardas fronterizos, el sistema penal y la actividad de inteligencia de los Departamentos de defensa, justicia e interior (este Comité existe tanto en la Cámara de los diputados como en el Senado). El Comité conjunto para la supervisión del Servicio de Inteligencia externa y el Comité conjunto para la supervisión del Servicio de Inteligencia rumano (Interno).

En Bulgaria, en el Parlamento se han creado dos Comités:

El Comité de defensa, que se ocupa del Ministerio de Defensa, la inteligencia militar, las Fuerzas Armadas, el Comité de Seguridad Interna y Orden Público, que se ocupa del Ministerio del Interior, la policía, la gendarmería, los guardas fronterizos y la inteligencia no militar.

#### IV. ALGUNOS SUPUESTOS DE IBEROAMÉRICA

El constitucionalismo en los países Iberoamericanos presenta algunas diferencias sustanciales con los sistemas constitucionales continentales y también con el propio sistema presidencialista norteamericano, del que trae causa. Fundamentalmente porque el principio de la “justicia” aparece como determinante en la construcción del Estado por las especiales características de los Estados Iberoamericanos. Las circunstancias por las que atraviesan algunos de ellos pueden estar menoscabando la democracia, probablemente porque no existe conexión entre la sociedad y los órganos del Estado – a través de grupos intermedios como los partidos políticos (fundamentales para el desarrollo y fortalecimiento de las democracias), y a través de los medios de comunicación (que desarrollan la libertad de expresión como derecho clave en los sistemas

democráticos y como formas de control de las actividades de los poderes públicos). Esta circunstancia ha propiciado que las democracias Iberoamericanas se decanten hacia lo que se llama “democracia social”, con el debilitamiento de las funciones de control del Parlamento en beneficio de ejecutivos fuertes. En algunos de ellos se ha producido la emergencia de regímenes políticos fuertemente autoritarios con un importante intervencionismo estatal, por lo que aún cuando aparecen como democracias, no lo son plenamente.

En algunos de estos países de la regulación legal no se pueden determinar los controles ejecutivos y judicial sino que forma parte de los controles de legalidad general de los actos del ejecutivo.

Los casos que nos han parecido más significativos son los de Argentina, Brasil, Chile, Colombia México, Perú y Venezuela. En Argentina, la ley de inteligencia nacional de 2001 crea un servicio de inteligencia dependiente de la presidencia de la República y sometido a los controles parlamentarios – a través de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia-, ejecutivo y judicial (este, a su vez depende del juez ordinario con jurisdicción en el lugar). En Brasil, los servicios de inteligencia se sujetan a importante control tanto parlamentario como ejecutivo dependiendo de los departamentos de exteriores y defensa nacional. Es una de las regulaciones más transparentes y respetuosas con los derechos fundamentales, a pesar de que se echa en falta una mayor presencia judicial en la actuación de los servicios. En Venezuela, sin embargo, la nueva regulación otorga mayor protagonismo estatal y social a los servicios de inteligencia y a su dependencia del Presidente de la República; en cambio, países como Colombia, incluyen los servicios entre los controles generales del plan de democratización emprendido, lo que producirá, probablemente un fortalecimiento de las estructuras democráticas del Estado y del Estado de Derecho.

El cuadro siguiente muestra la regulación de los servicios de inteligencia en algunos Estados iberoamericanos, la organización y los controles que esta normativa ha incorporado.

	<b>Norma</b>	<b>Organización</b>	<b>Control parlamentario</b>	<b>Control ejecutivo</b>	<b>Control judicial</b>	<b>Grado de democratización</b>
<b>Argentina</b>	Ley de Inteligencia Nacional, 25520 de 2001	Servicio de Inteligencia Nacional. Depende de una Secretaría Nacional y del Presidente de la República	Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia	Dependen de un Ministerio exclusivo que depende, a su vez, del Presidente de la República	Juez ordinario con jurisdicción en el lugar y competencia en la materia	Con anterioridad no existían órganos de control. La inteligencia militar es autónoma y sigue dedicada a la inteligencia interior
<b>Brasil</b>	Ley 9883, de 7 de diciembre de 1999	Agencia Brasileña de Inteligencia	Comisión bicameral parlamentaria de control	Supervisión de la Cámara de relaciones exteriores y Defensa Nacional del Consejo de gobierno		Regulación transparente y respetuosa de los derechos fundamentales
<b>Chile</b>	Ley N° 19.974 de 2004,	Agencia Nacional de Inteligencia	Comisión de Inteligencia en la Cámara de Diputados	Concentración del poder de control en el Presidente de la República	Autorización judicial. Tribunal especial. Dos jueces de Corte de Apelaciones con jurisdicción en el territorio	
<b>Colombia</b>	Ley 489, de 1998	Departamento Administrativo de Seguridad	Segunda Comisión Parlamentaria. Poco operativa en temas de inteligencia	Junta de Inteligencia conjunta bajo mando del Ministro de Defensa y Presidente de la República	Se regula junto con los controles generales del plan de democratización del Estado	Fortalecimiento de las estructuras democráticas del Estado y del Estado de Derecho.
<b>México</b>	Ley de Seguridad Nacional de 2005	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	Comisión bicameral de Seguridad Nacional Integrada por tres senadores y tres diputados	Secretaría de la función Pública (órgano de control interno) Realiza auditorías y aplica la ley de responsabilidad de los Servicios públicos	A través de los jueces de distrito, evalúa y autoriza las solicitudes de intervenciones privadas	Es una de las regulaciones más transparentes en todos los ámbitos
<b>Perú</b>	Ley 22.479	Consejo Nacional de	Comisión Ordinaria de			Significativa mejora

		Inteligencia	Inteligencia del Congreso			respecto de la situación anterior, dependientes de las fuerzas armadas con amplias facultades y controles inexistentes
<b>Venezuela</b>	Ley de 28 de mayo de 2008	Sistema Nacional de Inteligencia y contrainteligencia	No se regula un control específico en Comisiones parlamentarias	Dependencia de los Ministros de Interior, Justicia y Defensa	A través de órganos de competencia especial para el tratamiento de la información obtenida	La nueva regulación otorga mayor protagonismo estatal y social a los servicios de inteligencia y a la dependencia del Presidente