

1. INTRODUCCION

Es de toda evidencia que la regulación de la actividad de inteligencia es un asunto crítico para la sociedad y para el Estado, ya que implica dimensiones fundamentales de la vida social e institucional: la seguridad del Estado, los límites a su injerencia en la vida de los ciudadanos y su capacidad de rendir cuentas frente a la sociedad.

Por eso nos parece que, como bien expresa el Mensaje del Poder Ejecutivo (N° 1048/01) que acompaña al proyecto presentado en el Honorable Senado de la Nación, resulta imprescindible lograr un instrumento legal *"que permita una eficiente actividad de inteligencia, pero a la vez un marco de ética y transparencia, con pleno respeto de las garantías individuales, de los principios del sistema democrático, y un adecuado control parlamentario"*.

Las principales normas que actualmente rigen la actividad de inteligencia son:

- Ley "S" 20.195 (promulgada el 28/02/73), de carácter secreto, que organiza la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE).
- El decreto-ley "S" 5315/56 (promulgado el 22/03/56) y la ley "S" 18.302 (31/07/69), también secretos, que fijan pautas para los gastos reservados.
- La ley 24.059 (B.O. 17/01/92) de seguridad e inteligencia interior, que, respecto de la actividad de inteligencia, fija sus límites y asigna funciones de control e investigación a una Comisión Bicameral.

Lo cierto es que, ante la necesidad de modernizar y adaptar la normativa referida a Inteligencia, se han presentado en el Congreso numerosos proyectos referidos a la temática. El hecho de que esta circunstancia sea pública y que el Poder Ejecutivo hubiera propuesto y el Senado haya aceptado que la futura normativa sobre Inteligencia (incluyendo los Estatutos Especiales del personal de Inteligencia) no sea secreta, es un avance muy importante en términos de transparencia.

2. ALGUNAS OPINIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCION RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO POR EL SENADO

Dada la importancia de esta regulación en lo que hace a una función que requiere, a la vez, de secreto para ser eficaz, y de transparencia en su gestión para ser confiable en democracia, a juicio de esta Oficina es importante que la futura ley contemple algunas cuestiones.

A continuación, se realizan algunas observaciones y se plasman opiniones con el fin de que estén al alcance de los legisladores, con el ánimo de contribuir a que la futura regulación otorgue a la actividad de inteligencia la mayor transparencia a través de controles institucionales, al tiempo que garantice la reserva de la información crítica para la seguridad del Estado.

Estas observaciones se refieren a:

- A. Introducción: Definición de Inteligencia e informes relativos a actividades de inteligencia en el Proyecto de Ley aprobado por el Senado de la Nación.
- B. Control de la actividad de inteligencia por parte del Poder Ejecutivo.
- C. Control de la actividad de inteligencia por parte de los Poderes Legislativo y Judicial.
- D. Requisitos para el manejo de fondos:
 - a) registros de gastos en general,
 - b) registros contables de movimiento de fondos,
 - c) sociedades de cobertura.
- E. Compatibilidad de la legislación de inteligencia con el derecho de acceso a la información y normativa relacionada con la temática.

A. Introducción: Definición de Inteligencia e Informes relativos a actividades de inteligencia en el Proyecto de Ley aprobado por el Senado de la Nación.

Respecto de la definición de las tareas de inteligencia (art. 2° del Proyecto de Ley aprobado por el Senado), nuestro comentario sólo aludirá a una conocida regla general: en temas como el que nos ocupa, cuanto más amplia es una definición, tanto más vulnerable resulta a que, en su nombre, se realicen acciones no fundadas en el interés público, por el amparo que le brinda el carácter difuso de su marco. Esta Oficina no propone ninguna definición alternativa, sino que tan sólo sugiere tomar en cuenta este principio a la hora de debatir el proyecto definitivo.

Como esta presentación de la OA trata fundamentalmente respecto de cuestiones relativas a la transparencia en la gestión de los organismos de inteligencia, es necesario hacer previamente una referencia a los controles cruzados que establece el Proyecto de Ley aprobado por el Senado de la Nación.

En este sentido, adjuntamos a continuación un cuadro que permite visualizar con claridad estos mecanismos de control – informes que deben ser emitidos por diferentes organismos del Estado para su recepción y análisis por parte de otros organismos – propuestos a través de dicho proyecto legislativo:

INFORME	CARÁCTER	EMISOR	DESTINATARIO
Anual de actividades de inteligencia (Art. 13° inc. 9 y Art. 33° inc. 2)	Secreto	Secretaría de Inteligencia	Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación
Anual (Art. 33° inc. 4 y Art. 37° inc. 4, referido a "Gastos Reservados")	Secreto (conf. Art. 33°) Reservado (conf. Art. 37°)	Comisión Bicameral de Fiscalización...	-Poder Ejecutivo Nac. -Congreso Nacional

A solicitud de la Comisión Bicameral (Art. 34°)	Reservado	-Dirección de Observaciones Judiciales y sus delegaciones en el interior del país - Empresas que prestan o presten en el futuro servicios telefónicos o de telecomunicaciones	Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación
---	-----------	--	--

B. Control presidencial sobre la actividad de inteligencia.

La responsabilidad política y administrativa del Presidente como jefe de la administración pública, así como su consiguiente misión de fijar "*los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional*" (tal y como propone el art. 12° del Proyecto de Ley aprobado por el Senado) requieren, como resulta evidente, que éste se encuentre plenamente informado respecto de toda actividad de inteligencia, y que a la vez tenga los elementos para responder por ésta ante los otros poderes y ante la sociedad civil.

Por estos motivos, parece necesario que existan canales formales y documentados de comunicación de las áreas que realizan este tipo de actividades con el Presidente, y de éste con el Congreso, como ser:

- **Informe anual (reservado) de los organismos de inteligencia al Presidente:**

Contenido: descripción resumida de las actividades realizadas, evaluación de resultados. Anexo: cuenta de inversión de cada actividad.

- **Informe anual (reservado) del Presidente al Congreso:**

En referencia a este informe, sugerimos que su contenido incluya: descripción resumida de las actividades realizadas, evaluación de resultado, lineamientos de política para el año siguiente. Anexo: cuenta de inversión de cada actividad.

- **Informe anual (público) del Presidente al Congreso:**

Contenido: evaluación de resultados del año anterior, lineamientos de políticas para el año siguiente.

C. Control de la actividad de inteligencia por parte de los Poderes Legislativo y Judicial.

La conformación de un cuerpo parlamentario de control de la actividad de inteligencia requiere del otorgamiento de amplias y explícitas facultades y obligaciones de contralor e investigación. Una conformación tal mantendrá el secreto requerido por la seguridad del Estado, a la vez que disminuirá la discrecionalidad de los órganos de inteligencia y terminará con el monopolio de la información.

El Proyecto de Ley aprobado por el Senado explicita facultades adecuadas a tal fin, tales como:

- i. requerir informes sobre interceptaciones de comunicaciones a la Dirección de Observaciones Judiciales y a las empresas telefónicas,
- ii. recibir de los organismos de inteligencia toda su normativa interna,
- iii. controlar los gastos reservados a través de su intervención en el diseño del presupuesto de inteligencia, de la recepción de informes sobre montos asignados y montos ejecutados, discriminados por objeto del gasto, pudiendo, en este último caso, requerir las actas que documentan las erogaciones,
- iv. la recepción de denuncias formuladas por personas físicas y jurídicas sobre abusos o ilícitos cometidos en el accionar de los órganos u organismos de inteligencia, y la investigación de las mismas.

Resulta imprecisa, no obstante, la referencia del art. 32 de este proyecto a su art. 16, por la que podría aparecer, malinterpretando de modo literal y asistemático la norma, que la **remisión de información** sobre la actividad de inteligencia queda **sujeta a decisión presidencial** (*"el acceso a dicha información será autorizado en cada caso por el Presidente de la Nación o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad"*).

Si bien resulta claro del espíritu del Proyecto –inclusive de su letra, art. 32, primera parte del segundo párrafo– que es intención de sus autores dotar a la Comisión de amplias facultades, la redacción de los citados artículos resulta confusa. Más adelante se volverá sobre el punto.

En algunos de los otros proyectos de ley se agregaban otras facultades que merecen ser tenidas en cuenta si se desea contar con un mayor control parlamentario de la actividad de inteligencia.

Por ejemplo, el proyecto Rostán, que era más extenso y explícito en el desarrollo de facultades parlamentarias, incluía, entre otras, las siguientes:

- requerir a todo ente público o privado toda la información que estime necesaria,
- citar y hacer comparecer –por la fuerza pública de ser necesario– a las personas que considere pertinente,
- efectuar allanamientos y secuestrar documentación y elementos probatorios,
- **suspender la ejecución del presupuesto de los organismos de inteligencia, si se advirtieran irregularidades en los gastos.**

Vale detenerse también en otra cuestión: **la comunicación de esta Comisión Bicameral con el Poder Ejecutivo y con la sociedad civil**. En este aspecto, el Proyecto de Ley aprobado por el Senado propone la elaboración anual de un informe reservado para su remisión al Congreso y al Presidente con la evaluación de la actividad de inteligencia en general, incluyendo de la ejecución del gasto reservado.

Si bien el contenido planteado es correcto, **una política de mayor transparencia debería incluir un informe público**, en el que – manteniendo la adecuada reserva – se expongan las conclusiones. Este informe ya estaba previsto por la ley 20.459, mantenerlo y efectuarlo sería adecuado.

Por último, haremos referencia a una cuestión formal, pero que, creemos, resulta de alguna importancia para la claridad de la norma propuesta:

El Art. 16 del Proyecto de Ley aprobado por el Senado está redactado del siguiente modo:

"Las actividades de inteligencia, el personal afectado a las mismas, la documentación y los bancos de datos de los organismos de inteligencia llevarán la clasificación de seguridad que corresponda en interés de la seguridad interior, la defensa nacional y las relaciones exteriores de la Nación

El acceso a dicha información será autorizado en cada caso por el Presidente de la Nación o el funcionario en quien se delegue tal facultad, con las excepciones previstas en la presente ley.

La clasificación sobre las actividades, el personal, la documentación y los bancos de datos referidos en el primer párrafo del presente artículo se mantendrá aún cuando el conocimiento de las mismas deba ser suministrado a la justicia en el marco de una causa determinada o sea requerida por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia".

El último párrafo del art. 16° del proyecto, expresa por ende que la clasificación de seguridad que corresponda, respecto de toda actividad, personal, documentación y bancos de datos de los organismos de inteligencia se mantiene aún cuando el conocimiento de las mismas **"deba ser suministrado"** a la justicia o cuando **"sea requerida"** por la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia*.

Esta redacción puede llevar a la interpretación de que dicha información debe ser suministrada a la justicia en el marco de la investigación de una causa mientras que, en el caso de la Comisión Bicameral del Congreso, la información pueda no ser efectivamente entregada aunque la Comisión la requiera, disminuyéndose gravemente de este modo las facultades de control parlamentario sobre estas cuestiones.

Si bien resulta claro de la redacción del **artículo 32°** – como quedó dicho – que **"los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que la Comisión solicite"**, sugerimos no obstante que la expresión **"deba ser suministrado"** del citado artículo 16° se aplique tanto a **"la justicia"** como a la **"Comisión Bicameral"**.

De este modo, el párrafo en cuestión podría quedar redactado del siguiente modo:

“La clasificación sobre las actividades, el personal, la documentación y los bancos de datos referidos en el primer párrafo del presente artículo se mantendrá aún cuando el conocimiento de las mismas deba ser suministrado a requerimiento de la justicia o de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia”.

Por otro lado, esto permitiría adecuar la redacción de la norma no sólo al artículo 32° sino también a la propia redacción del Mensaje que acompaña el Proyecto (1048/01), cuando expresa: *“se mantendrá la calificación aún cuando su contenido sea suministrado a la justicia o a la Comisión Bicameral”*

De todos modos, en cualquier caso resultaría importante hacer nuevamente hincapié en **la referencia a la autorización presidencial del segundo párrafo del art. 16**, por la que el acceso a la información sobre la actividad de inteligencia depende de tal acto administrativo. Conforme la redacción del Proyecto de Ley, se podría interpretar que tanto la justicia como la Comisión Bicameral, dependen siempre de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo para acceder a la información. Más aún en el segundo caso, por lo apuntado anteriormente respecto de que el requerimiento de información de la Comisión no aparece amparado por el deber de los organismos de suministrársela.

Sugerimos por lo tanto para clarificar y hacer consistente la redacción del artículo con las intenciones expresadas en el Mensaje, que se explicita en el texto de la ley que el acceso a esta información depende exclusivamente, para la justicia, de la existencia de una causa, y para la Comisión, de una votación conforme su reglamento interno.

D. Requisitos de registro para el manejo de fondos:

Este punto intenta ser un aporte para garantizar la efectiva transparencia del control de los fondos destinados a Inteligencia, conforme al espíritu del Proyecto. Para que los controles externos e internos sean efectivos, es necesario que la ley asegure el cumplimiento de requisitos mínimos de registro contable. Se propone que esta regulación quede plasmada en la ley y no en una futura reglamentación, pues de este modo se eleva el rango del mandato, como así también los costos para el funcionario que incurra en incumplimiento.

a) Conformación de las actas secretas:

El decreto 5.315/56 prescribe que las erogaciones que se realicen en virtud de los “gastos reservados” se registrarán en acta secreta.

Ya la ley 24.059 prevé -implícitamente- facultades de fiscalización sobre esta documentación a la Comisión Bicameral, por ejemplo, en su art. 35: *“la comisión verificará que el funcionamiento de los órganos y organismos referidos en el artículo 33, se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes”*. Puede suponerse que la posibilidad de tener conocimiento

de las mencionadas actas secretas es parte de los instrumentos necesarios para cumplir con el mandato de fiscalización del mencionado artículo.

El Proyecto de Ley aprobado por el Senado otorga a la Comisión Bicameral la competencia para supervisar la ejecución de los gastos reservados, y de realizar un informe al respecto. Con tal fin, el Poder Ejecutivo tiene el deber de enviarle la documentación necesaria: un anexo conteniendo los montos asignados con carácter reservado, confidencial o secreto y otro conteniendo la finalidad, programa u objetivo del gasto –aquello que según el decreto 5316 se registra en las actas secretas.

Para que tales propuestas de transparencia y control de gastos sean eficaces es necesario establecer legalmente algunos requisitos de conformación de las actas secretas:

En primer lugar, es necesario que el registro sea algo más que una nominación genérica de la operación de inteligencia de la que se trate. Desde la decisión de ejecutar la operación y mientras esté en curso – es decir, mientras no se haya concluido con la ejecución presupuestaria – es necesario que al acta se acompañe un detalle de los gastos que se proyectan. A medida que los diversos gastos se vayan ejecutando deberían agregarse otros anexos con la documentación respaldatoria de cada uno de los gastos realizados, allí donde fuere posible, y con la declaración jurada del jefe del organismo allí donde no fuere posible documentar.

En segundo lugar, las actas y sus anexos deberían registrarse en formularios prenumerados.

Todas estas observaciones son válidas no sólo para las jefaturas de los organismos, sino también para sus dependencias.

b) Registro de entradas y salidas de efectivo (libro de caja):

Parte fundamental de los gastos de inteligencia se realizan en efectivo, con dinero ingresado a la caja de la Secretaría desde las cuentas bancarias. La necesaria reserva sobre la mayoría de estas erogaciones, sin embargo, es compatible con reglas de registro que garanticen la transparencia.

En primer lugar, es necesario que la ley contemple ciertos requerimientos formales mínimos en el registro de entradas y salidas de dinero. Con tal fin debería estipularse el uso de un libro de entradas y salidas de dinero, rubricado en todas sus páginas por el presidente de la Comisión. Allí se registrarán las entradas y salidas de dinero de modo correlativo, agregando también el concepto de la entrada o salida. El concepto de las erogaciones haría referencia a las actas que autorizan los gastos o al gasto corriente del que se trate. Una vez terminado el libro, debería ser presentado a la Comisión, para que emita dictamen.

El uso de este registro haría posible una tarea fundamental para la transparencia: el arqueo de caja. Junto con la práctica de registro deberían también realizarse arqueos periódicos de la caja, a cargo del jefe del organismo y con la presencia del presidente de la Comisión.

Con este mismo fin debería implementarse el uso de formularios prenumerados y rubricados de recibos para el respaldo de los gastos.

c) Sociedades de cobertura:

Desde hace al menos treinta años la Secretaría de Inteligencia del Estado usa sociedades de cobertura para realizar actividades. Se trata de sociedades inscriptas en la Inspección General de Justicia como anónimas, de responsabilidad limitada o en comanditas por acciones, cuyos accionistas son agentes de la SIDE y cuyos fondos y patrimonios son provistos por ésta, con fines operativos. Varios motivos han hecho que su existencia tomara estado público: maniobras fraudulentas realizadas por ex agentes¹, investigaciones por evasión impositiva², investigaciones judiciales (causa de los supuestos sobornos del Senado).

Estos casos por los cuales la existencia de las sociedades de cobertura emergió a la escena pública son indicadores, también, de la vulnerabilidad de este procedimiento a maniobras irregulares. Por los hechos efectivamente ocurridos y por las hipótesis que se pueden formular frente a un sistema tan discrecional, pueden señalarse aspectos centrales que deben ser tenidos en cuenta:

1. Vulnerabilidad a maniobras fraudulentas en perjuicio del patrimonio estatal,
2. Discrecionalidad excesiva en el manejo de fondos: los gastos de inteligencia deben registrar su objeto en acta secreta, sin embargo, los desembolsos registrados como giros a sociedades de cobertura podrían encubrir desvíos;
3. La posibilidad de que estas sociedades manejen fondos sin control fiscal permita maniobras de evasión fiscal.

Debido a estos aspectos faltos de transparencia y de seguridad para el patrimonio público, es necesario proponer que la ley prevea algunos recaudos para el uso de este tipo de instrumentos en operaciones de inteligencia.

1. La disposición de creación de estas sociedades y su conformación debe estar registrada en acta del Secretario. Este elemento permitirá contar con un "contra documento" frente a eventuales maniobras fraudulentas y permitirá el control por parte del Presidente y del Parlamento.
2. Los giros de fondos desde los organismos de inteligencia a las sociedades deben registrar el objeto del gasto del mismo modo en que se propone hacerlo para las erogaciones "directas" (ver punto 3, acápite a).
3. Las cuentas bancarias de estas sociedades deben estar registradas en actas, y sus movimientos deben ser accesibles a las instancias de control, al igual que sus movimientos de dinero en efectivo.

¹ Se trata del caso "Salinardi", que tramita en el Juzgado Federal n°1, en el que un grupo de ex agentes que eran accionistas de una de estas sociedades intentó apoderarse de bienes de la SIDE a través de una medida cautelar.

² Investigación preliminar 20/00 de la UFITCO sobre el Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS).

E. Compatibilidad de la legislación de inteligencia con el derecho de acceso a la información y normativa relacionada con la temática.

Como es sabido, pese a existir en el Congreso de la Nación numerosos proyectos de ley de acceso a la información (una de estas iniciativas legislativas cuenta con dictamen de Comisión), nuestro país no posee aún una Ley Federal referida a la temática (caso contrario al de algunas Provincias, así como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que poseen regímenes locales de acceso a la información).

No obstante, es imprescindible tener en cuenta la necesaria concordancia de una legislación sobre actividades de inteligencia con una posible legislación nacional en la materia, que se vislumbra como próxima dado el interés que suscita dicha temática (el propio Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos y la Oficina Anticorrupción, se encuentra realizando las correcciones finales a un proyecto de su autoría, que presentará al Sr. Presidente de la Nación para su consideración y eventual envío al Congreso Nacional) y evaluar por tanto la necesidad de compatibilizar el derecho republicano de acceso a la información con las normas referidas a las actividades de inteligencia.

La íntima relación entre una ley de Inteligencia y una futura ley de acceso a la información se ve claramente representada, para tomar como ejemplo un caso del derecho comparado, en los Estados Unidos de América, donde la Agencia Central de Inteligencia (CIA) utiliza algunas excepciones de la Ley de Acceso a la Información (Freedom of Information Act – “FOIA”) como fundamento jurídico para denegar el acceso a ciertos documentos.

También en los Estados Unidos, la CIA da pautas claras para solicitar información a la Agencia en el marco de la “FOIA”, estableciendo cuatro parámetros:

- a. Escribir el requerimiento al funcionario denominado “Information and Privacy Coordinator”.
- b. Descripción de los documentos o archivos solicitados.
- c. Nombre y apellido completos del requirente.
- d. Realizar una declaración respecto de la categoría de arancel a pagar conforme la información solicitada, y sobre la voluntad de pagar dicho arancel.

Para finalizar, algunas observaciones respecto de la relación entre Ley de Acceso a la Información y Ley de Inteligencia:

1. Resulta imprescindible contar con un **régimen de clasificación de la información**, que dé pautas precisas respecto de la terminología utilizada en la materia (información "reservada", "secreta", "confidencial", “clasificada”, etc.), y sobre su aplicación a la documentación oficial, así como del tratamiento que requiere cada tipo de información.
2. Es necesario que la legislación que dé acceso a la información, en consonancia con la legislación comparada en la materia, permita establecer un **plazo de tiempo para desclasificar cierta información** que oportunamente hubiese sido clasificada como secreta, incluyendo la información referida a temas que hacen a la Inteligencia Nacional.

3. Reiteramos la necesidad de que la ciudadanía pueda acceder a un **informe público** respecto de las actividades de inteligencia (ver punto C – página 5 – de este informe, en el párrafo que hace referencia a la comunicación con la sociedad civil y sgte.).
4. Es necesario tomar en cuenta que una legislación referida a actividades de inteligencia y secreto de la información requiere compatibilizarse con normativa que, de un modo u otro, trata la temática. A mero título enunciativo, podemos mencionar:

LEY	TITULO / TEMA
Ley 11.683	Ley de Procedimientos Fiscales
Ley 17.622	Creación del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)
Decr. 3110/71	Sistema Estadístico Nacional
Ley 17.811	Comisión Nacional de Valores
Ley 19.549 (04/1972)	Ley de Proc. Administrativos
Decr. 1883/91 (09/1991)	Reglamento de Procedimientos Administrat.
Decr. 1571/81 (10/1981)	Aprobación de "Tabla de Plazos Mínimos de Conservación de los Documentos de Personal y de Control" de aplicación obligatoria en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional (Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la Nación, Organismos Descentralizados, Servicios de cuentas Especiales y Obras Sociales, Empresas y Sociedades del Estado). (Archivo General de la Nación).
Decr. 232/79 (01/1979)	Conservación de archivos administrativos
Ley 15.930 (11/1961)	Ley orgánica del Archivo General de la Nación
Ley 21.526	Ley de Entidades Financieras
Ley 25.326	Protección de Datos Personales (Habeas Data)
Ley 25.246	Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo
Ley 25.188	Ley de Ética de la Función Pública
Cód. Penal de la Nación	
Cód. Procesal Penal de la Nación	