

PROYECTO HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA

CONTROLES DEMOCRÁTICOS DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA DE GUATEMALA

DOCUMENTO N° 5

Grupo de Trabajo: N° 4 Controles Democráticos y Sistema de Inteligencia.

Tipo de Documento: Documento final de conclusiones generales.

Fecha de Entrega: 9 de febrero del 2001.

Fecha de Aprobación: Consenso alcanzado en reunión del Grupo de Trabajo de fecha 17 y 18 de mayo del 2001 y en plenaria de fecha 31 de julio del 2001.

INTRODUCCIÓN

Concluida la definición propositiva acerca de lo que en el futuro podría llegar a ser el Sistema de Inteligencia de Guatemala, el presente documento abre la discusión de los correspondientes controles democráticos para éste.

En tal sentido, el Grupo ha abordado ya la discusión sobre el diseño institucional del sistema, las estructuras, sus ámbitos y funciones, algunas de las más importantes pautas generales de funcionamiento, la realización de una propuesta para construir una instancia de coordinación y los mecanismos para el desarrollo de adecuadas relaciones inter-servicios, sin dejar de lado el tema de la carrera de inteligencia y la formación del personal dentro del Sistema propuesto.

El tratamiento de estas temáticas ha ido abriendo, paulatinamente, el tema que ahora nos ocupa. Como es imposible hablar de una propuesta de Sistema de Inteligencia sin hacer referencia a los controles que éste debe tener, en documentos anteriores se alude a los controles. No obstante, el tema se desarrolla con profundidad, con el presente material.

Se comprende, además, que la discusión y posterior regulación legislativa de los temas relativos al Sistema de Inteligencia, por sí sola, es también ya una forma de control y puede llegar a representar un avance en el caso de Guatemala.

La regulación legislativa de tales materias significará un paso adelante en contra de la discrecionalidad con la que regularmente los servicios aún operan en el país. El diseño institucional del Sistema de Inteligencia debe asegurar el establecimiento de adecuados mecanismos para el ejercicio del control democrático.

Normatividad y generación de políticas, en un marco de pesos y contrapesos -orgánicos, disciplinarios y penales- y el control del gasto público en materia de inteligencia, comprenden algunos de los controles que desde los tres poderes del Estado es posible desarrollar.

Además, el control debe dirigirse hacia el punto central de cualquier Servicio de Inteligencia: su recurso humano. El quid del control son los servicios y dentro de los mismos su personal, los sistemas y procedimientos.

Acerca de este punto, los procesos de selección, ingreso, formación, profesionalización, especialización y, en definitiva, la carrera en el servicio de inteligencia, juegan un papel trascendental¹.

¹ En el documento *Estructura orgánica y carrera en el Sistema de Inteligencia de Guatemala* se afirma que: “Como uno de los controles subjetivos sobre la actividad de inteligencia, el Sistema de Formación tiene por objetivo el alcance de altos estándares de profesionalismo en el ejercicio de las funciones del personal de los Servicios y una introyección de valores coherente con los principios del régimen democrático en el que los funcionarios de inteligencia se desempeñan”. Así mismo, dentro del tema del régimen de personal, el grupo vio la conveniencia de establecer como parte de las obligaciones comunes de todo profesional de la inteligencia: “a) Respetar la dignidad de las personas, los derechos humanos y las leyes de la república, cualesquiera que sean las circunstancias en que haya de llevar a cabo sus funciones; b) Cumplir las órdenes e instrucciones emanadas de sus superiores jerárquicos, las cuales deben estar siempre ajustadas a la legalidad, en el entendido que la obediencia a una orden superior no exime la responsabilidad en la comisión de hechos punibles; c) No recibir remuneraciones económicas adicionales, que no sean las inherentes al ejercicio de sus funciones; d) Observar el principio de neutralidad política, el cual se traduce en la prohibición a la afiliación a partidos políticos, así como la ejecución de actividades que favorezcan a parcialidad política alguna; e) Guardar secreto profesional de todas las informaciones que conozcan y

En tal sentido, la labor de control desde el Poder Legislativo, debe comprenderse como parte de un esfuerzo mayor. De no ser así, se corre el riesgo de magnificar un papel, el cual, actuando en solitario, quizá no resulte tan efectivo como si lo hiciera como parte de un entramado de controles. Por ejemplo, el control parlamentario resulta eficaz cuando existen normativas -leyes emanadas de la Asamblea Legislativa- que regulan las bases orgánico-funcionales de los Servicios que componen un Sistema de Inteligencia.

A ello se une el papel del Poder Judicial, quien aplica aquellas normativas de control sobre las operaciones que requieren el empleo de métodos intrusivos en la privacidad de las personas, así como el régimen penal en torno a la comisión de abusos derivados de la actividad de inteligencia.

El control sobre la potestad del Estado para clasificar expedientes, actuaciones y registros; la existencia de mecanismos funcionales y sencillos para el acceso a información sobre datos e informaciones de ciudadanos en archivos del Estado; y, en general, el libre acceso a la información, forman parte del sistema de controles sobre la actividad de inteligencia.

Finalmente, la tarea será efectiva si el Poder Ejecutivo ejerce control de los Servicios de Inteligencia que le dependen. Los controles internos son por definición la primera forma, la más cercana a los Servicios, y por tanto, la que puede ir resolviendo -dentro- las dificultades que puedan advertirse.

regule la ley; y, f) Hacer uso de los procedimientos administrativos y penales correspondientes en caso advirtiera hechos constitutivos de delitos en el entorno del desempeño de sus labores”.

En el trabajo *Control democrático sobre las actividades de los Servicios de Inteligencia en la Argentina*, la Doctora Florencia Fontán Balestra, indica que: “*Las dificultades inherentes al control de actividades que por definición son consideradas secretas y el hecho de que muchas veces los controles externos [...] dependen de la buena voluntad de la comunidad de inteligencia, hacen que el control de mayor efectividad sea el ejercido por [...] el Poder Ejecutivo. [...] los controles internos tienen el potencial de ser los más efectivos para inhibir ilegalidades dentro de los servicios de inteligencia. Tanto la posibilidad de acceso a información de primera mano como la confianza que los agentes tienen en las unidades de control interno, permiten que los mecanismos internos ejerzan un control completo y acabado sobre todas las actividades llevadas acabo por la comunidad. En efecto, muchos especialistas consideran que éste debe ser el nivel en donde debe realizarse el control de mayor importancia*” (16-17).

Del texto citado se desprenden con claridad dos ideas. La primera, señala de forma realista los límites que los controles externos pueden llegar a tener. Ello da pie -como segunda idea- a destacar el papel de los controles internos, conceptualizados como el control de mayor importancia.

Este documento de conclusiones generales, desarrolla una de las ideas contenidas en el texto *Guatemala: Fundamentos del Sistema de Inteligencia*. Allí se externa que “*La supervisión y el control sobre la actividad de inteligencia se asumirá como una tarea compartida entre los tres Poderes del Estado, a lo cual se agregan diversas modalidades de control ciudadano*” (Num. 12; Pág. 4).

Tal sistema de controles tiene como propósito fundamental coadyuvar a que sean alcanzados los estándares de eficacia, eficiencia, legalidad y legitimidad con los que la actividad de inteligencia debe llevarse a cabo.

La estructura del documento se relaciona con la clasificación de los cuatro tipos de control democrático sobre el Sistema de Inteligencia: internos, parlamentarios, judiciales, y la labor de supervisión y auditoría ciudadana de la actividad de inteligencia.

I

CONTROLES INTERNOS

Los controles internos del sistema de inteligencia deberán asegurar el control de los actores políticos sobre los profesionales de inteligencia: que el poder ejecutivo -al cual pertenecen los Servicios- pueda aseverar por ejemplo, que tanto los objetivos informativos, como los procedimientos de búsqueda y recopilación de información, se encuentran dentro de los parámetros del Estado de Derecho.

La única forma en la que este tipo de control puede beneficiar a los usuarios del sistema, e inclusive hasta a los propios profesionales de la inteligencia, se da cuando se asume que la política de inteligencia es una política de Estado, derivada de marcos normativos.

En contrapartida, las herramientas de control interno no se utilizan o en el peor de los casos no se crean, debido a que se asume que las estimaciones y reportes de inteligencia son tan imprescindibles, que no importa si se ajustan -en su contenido y método- a los estándares del Estado de Derecho.

Se obvia con esto, que aquello puede durar apenas el período de gobierno. Pasado el tiempo, tales prácticas pueden inclusive llegar a ser de utilidad para los propios adversarios políticos de antaño. Por tales razones, el tema no puede ser visto como política de gobierno, sino como parte de esas realizaciones de Estado aún pendientes para la democratización en Guatemala.

En este sentido, el documento, *Guatemala: Fundamentos del Sistema de Inteligencia* señala que “*El Poder Ejecutivo -en tanto responsable de la dirección y coordinación de la política de inteligencia- deberá implementar una política de control y fiscalización sobre sus propios servicios de inteligencia*” (Num. 13; Pág. 4).

A Pautas de planificación en materia de inteligencia: Punto de partida del control

La formulación de la política de inteligencia es una responsabilidad ineludible del Poder Ejecutivo. Por ello se dice que no es un asunto propio de un Servicio en particular o de la comunidad de Servicios de Inteligencia.

La definición de los objetivos informativos, las líneas directrices para el desarrollo de las misiones, y la constante y oportuna supervisión sobre las actividades y operaciones, son potestad del Poder Ejecutivo. Es este el punto de partida del control interno. Al prescindir de él, otras modalidades de control pueden resultar ineficaces.

La clave de este tipo de control consiste en el establecimiento de unas pautas de planeamiento en materia de inteligencia. De esa forma, se consideró la conveniencia de transparentar algunas de las más importantes pautas de planificación:

- a Programa Anual de Actividades de Inteligencia y sus correspondientes requerimientos presupuestarios²;
- b Informe Anual de Actividades de Inteligencia;
- c Informe Semestral acerca de la ejecución del Programa de Actividades de Inteligencia, el que deberá comprender información estadística acerca del número de autorizaciones judiciales para realizar operaciones de acopio de información mediante medios encubiertos, el número de informantes utilizados y el número de operaciones implementadas o por implementar.

Tales informes deberán ser aprobados por el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia -CCSI- y remitidos para su revisión al Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, quien los hará llegar a la Comisión Legislativa de Supervisión de Servicios y Actividades de Inteligencia.

Entre otras funciones que el CCSI deberá desarrollar en materia de planificación se encuentran:

- a La formulación y actualización de la Doctrina de Inteligencia de Estado;

² Como expresión del planeamiento conjunto de los Servicios de Inteligencia, dicho Programa deberá reunir: a) Un panorama prospectivo acerca de los escenarios internacional, regional y nacional; b) Los Elementos Esenciales de Inteligencia; c) Las Otras Necesidades de Inteligencia; y, c) Las Órdenes y Pedidos de Información. Todo ello como un derivado de la Política Nacional de Seguridad.

- b El Programa Anual de Formación del Personal del Sistema de Inteligencia;
- c El proyecto de presupuesto del Consejo;
- d Las pautas de coordinación operativa entre Servicios de Inteligencia; y,
- e Participar en la definición de los términos de la relación de los Servicios de Inteligencia con contrapartes de otros países.

Este sistema de planificación en la materia parte del principio de que en el campo de inteligencia el secreto no es sinónimo de ausencia de controles. La existencia de informaciones con clasificación de seguridad debe ser el punto de partida para el funcionamiento de un modelo de control compatible con la información que se maneja.

Explicar las pautas más importantes del planeamiento nacional en inteligencia permite que los decisores políticos asuman sus deberes como responsables de las definiciones de política pública en tales asuntos. No obstante, ello no es suficiente. Es tan sólo una muestra de un tipo de control que se dirige hacia la primera de las fases del ciclo de inteligencia (la planificación).

B *Modalidades, opciones y estructura dentro del control interno*

El Poder Ejecutivo es el responsable de establecer normas, procedimientos e instancias de control dentro de cada uno de los servicios que le dependen.

En tal sentido, en el documento *Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia de Guatemala*, propone que el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia CCSI, elabore las pautas de control interno, lo que comprende, además, la designación de la o las instancias que ejercerán dichos controles. Acerca de estos aspectos, se hace una distinción entre dos modalidades de control interno:

- a En primera instancia, se distingue aquella práctica de control usualmente desarrollada por las *oficinas de asuntos internos*. Por su naturaleza, esta modalidad de control se encuentra vinculada a los titulares de los propios servicios, siendo así una imprescindible herramienta para determinar con precisión la existencia de faltas o incumplimientos en el servicio.

- b En segundo término, se reconoce como necesario el desarrollo de una práctica de control vinculada al Organismo Ejecutivo. El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo requiere de la existencia de una dependencia que pueda desarrollar actividades de control.

Ambos tipos de control deben hallarse vinculados bajo el principio de la autoridad delegada, estar plasmados en una ley marco y en los demás cuerpos normativos de carácter administrativo, y articularse con otros procedimientos de control en la materia.

No debe olvidarse que, para cualesquiera de los casos, la idea principal que anima esta fórmula de control, consiste en dotar al poder político de un procedimiento independiente y objetivo de evaluación. Dicho procedimiento deberá servir para dar cuenta acerca del estado de sus propios servicios de inteligencia.

C Inspector General para Asuntos de Inteligencia

En referencia a lo antes dicho, se considera necesaria la creación de la figura del Inspector General para Asuntos de Inteligencia³. Entre las funciones del Inspector General para Asuntos de Inteligencia se comprenden:

- a Supervisar que en el Sistema de Inteligencia se cumplan los procedimientos y las reglas internas para la ejecución de todas las actividades del ciclo de inteligencia;
- b El cumplimiento de las directivas que en relación con la materia emita el Organismo Ejecutivo; y,

³ Se refiere a que diversos países han establecido dicha fórmula de control: p.e., Nueva Zelanda (Inspector-General of Intelligence and Security: 1996), Australia (Inspector-General of Intelligence and Security: 1986) Sudáfrica (Inspector-general of Intelligence: 1994), Reino Unido (Security Service Commissioner: 1989), Canadá (Security Intelligence Review Committee SIRC: 1984), entre otras referencias.

- c La existencia de adecuadas medidas para asegurar que las operaciones de inteligencia no impacten negativamente en la vida de los ciudadanos, violando los derechos humanos.

El Inspector General para Asuntos de Inteligencia es el encargado de supervisar que las capacidades y el funcionamiento global de los servicios de inteligencia se adecúen a las necesidades de seguridad del país; a la vez que supervisa el hecho de que los objetivos se cumplan dentro del marco del Estado democrático de derecho.

Para tales fines, el Inspector General para Asuntos de Inteligencia desarrollará investigaciones por iniciativa propia, a solicitud del Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo CSOE, de la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia, o de todo ciudadano que presente una denuncia. El Inspector General y su personal auxiliar tendrán acceso a toda la información necesaria para el cumplimiento de sus labores.

La relación entre el Inspector General para Asuntos de Inteligencia y la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia, puede perfilar un ejemplo de cómo las modalidades de control pueden complementarse mutuamente. La Comisión podrá, por ejemplo, solicitar al Inspector General la realización de investigaciones e informes sobre temas especialmente sensibles que complementen investigaciones propias.

El Inspector General presentará un informe anual de carácter público, el cual mantendrá en reserva aquellos elementos cuya revelación esté restringida por la ley. La reserva se elimina cuando exista orden judicial firme, en atención a procesos judiciales a los que dicha información atañe.

El Inspector General también puede presentar al Organismo Ejecutivo y a la Comisión del Congreso diversos reportes temáticos que le sean solicitados, aplicando la figura de la secretividad según lo estipule la legislación vigente.

Los informes públicos cuidarán de no revelar información que pueda perjudicar la actividad de los Servicios de Inteligencia. Bajo ninguna circunstancia podrán revelarse identidades, fuentes y métodos, salvo que, como en el caso del informe de labores, lo estipule orden judicial competente, de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Código Procesal Penal.

Es parte de las obligaciones del Inspector General para Asuntos de Inteligencia atender a todo ciudadano que denuncie la comisión de actos vinculados a la actividad de inteligencia que en su consideración vulneran sus derechos. Las conclusiones de las averiguaciones deben ser comunicadas al ciudadano y remitidas al Organismo Ejecutivo.

Cuando de las investigaciones realizadas por el Inspector General para Asuntos de Inteligencia se derivara la comisión de actos constitutivos de delito, el Inspector General

para Asuntos de Inteligencia deberá presentar la denuncia ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

El Inspector General para Asuntos de Inteligencia será nombrado por el Presidente de la República en consulta con el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo CSOE. Su período de labores coincidirá con el período de gobierno, a no ser que el Presidente determine su remoción, la cual debe realizarse en consulta con el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo CSOE.

II**CONTROLES PARLAMENTARIOS**

Entre las conclusiones, se ha llegado a establecer la necesidad de que la actividad desarrollada por el Sistema de Inteligencia de Guatemala, esté también bajo el control y la supervisión del Congreso de la República, como expresión del Poder Legislativo. En el documento *Guatemala: Fundamentos del Sistema de Inteligencia* (Num. 14: Pág. 5) se cita que “*Una Comisión Legislativa específica desarrollará la tarea de supervisión y control sobre el Sistema de Inteligencia. Para el ejercicio de sus funciones, dicho órgano estará facultado para llevar a cabo el control financiero de los servicios de inteligencia; la realización de investigaciones sobre las operaciones realizadas por los servicios; la valoración en torno a diversos informes que los Servicios de Inteligencia someterán a su consideración; pudiendo, además, como parte de sus tareas de supervisión y control, citar a los titulares de los servicios de inteligencia, a efecto de sostener reuniones de trabajo*”.

En ese terreno, el control de la actividad de inteligencia se dirige, fundamentalmente, a asegurar la legalidad con la que las funciones de los Servicios de Inteligencia se llevan a cabo. Ello no supone olvidar la eficacia y eficiencia en el desempeño, aspectos que deben integrarse como parte de la dirección que el control parlamentario observa.

Para el buen desarrollo del control parlamentario en materia de inteligencia, diversos países han delegado esta tarea a una Comisión de trabajo -específica y permanente- del poder legislativo.

A Funciones

En términos generales, las comisiones parlamentarias de control en materia de inteligencia tienen como funciones:

- 1 La actividad propiamente legislativa en la materia;
- 2 La acción de búsqueda de información y la realización de investigaciones en torno a las áreas de su competencia; y,
- 3 La acción de informar acerca de los resultados de sus actividades de supervisión y control.

I La actividad propiamente legislativa en la materia. Se comprende que toda actividad legislativa que el Congreso se proponga realizar en materia de inteligencia deberá pasar por la Comisión.

No obstante, y atendiendo a la situación legal en la que se encuentra el trabajo de inteligencia -inexistencia de regulaciones- la Comisión debiera por sí sola desarrollar un trabajo de concertación alrededor de los marcos jurídicos básicos en la materia. Tal actividad tendría como objetivo construir un marco de control apropiado para los trabajos de la Comisión.

Tal actividad debiera partir del entendido de que -como ya se dijo- la legislación en torno al tema, antes que ser una actividad propia de una sola fuerza política, demanda un esfuerzo de concertación inter partidaria así como con los actores de la sociedad.

2 *La acción de búsqueda de información y la realización de investigaciones en torno a las áreas de su competencia.* Cuando se alude a la acción de información y al desarrollo de investigaciones, se comprende que la Comisión requiere de un importante flujo de información proveniente de diversas fuentes, en especial, de los propios servicios de inteligencia.

Por ello, el acceso a todo tipo de información es un requisito para el buen desarrollo del control. El acceso a materias clasificadas con limitación de publicidad es fundamental para que la Comisión pueda llevar a término sus funciones. Sin ello, la Comisión quedaría a expensas de la discriminación de información que de ordinario le deseen suministrar los Servicios.

Además, se requiere del establecimiento de pautas normativas que determinen el tipo de información y documentos y las fechas en las que los mismos deben -de oficio- ser del conocimiento de la Comisión. Tal flujo de información entre los Servicios y la Comisión coadyuvaría a perfilar un clima de confianza mutua.

Acerca de este punto, se ha considerado la conveniencia de que diversos elementos de planificación en materia de inteligencia sean del conocimiento de la Comisión, p.e., el Plan Anual de Actividades de Inteligencia, el Programa Anual de Formación del Personal del Sistema de Inteligencia, el Informe Anual de Actividades de Inteligencia, entre otros.

Es decir, que el Organismo Ejecutivo debe mantener permanentemente informada a la Comisión, acerca de toda actividad significativa de inteligencia, y con relación a toda actividad ilegal o error de cualquier naturaleza que se advirtiera por parte de los Servicios.

Pero además de los documentos que deberán ser remitidos a la Comisión, debe establecerse que mediante los mecanismos que la ley de la materia determina, se remitan a la Comisión los Proyectos de Presupuesto General de Egresos, así como los Informes de Ejecución Presupuestaria por período.

Es preciso recalcar la importancia del conocimiento de tales presupuestos, dado que entre las capacidades de una Comisión de este tipo se encuentran el control de las políticas y las normativas, y, el control de los fondos para llevar adelante las políticas referidas.

Así mismo, como parte de la acción de control presupuestario, la Comisión dictaminará en torno al Informe de Ejecución del Gasto de las partidas relativas a los Servicios de Inteligencia, el cual deberá estar contenido dentro de la Rendición de Cuentas del Estado (CPRG: Art. 241).

Para el tema del acceso a información sobre presupuestos de instituciones públicas se debe tener siempre en cuenta la norma constitucional que establece que “*No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no está sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a cualquier organismo, institución, empresa o entidades descentralizadas o autónomas*” (CPRG: Art. 237).

Finalmente –aparte de que el Ministerio Público es el órgano encargado de la persecución penal- una fuente importante de informaciones para los trabajos de la Comisión será el propio ciudadano, el cual de individualmente o como grupo, puede acercarse a la Comisión a presentar denuncias sobre casos de abusos derivados de la actividad de inteligencia.

3 *La acción de informar acerca de los resultados de sus actividades de supervisión y control.* La Comisión está obligada a presentar informes, que son una muestra del resultado de sus trabajos.

La Comisión presentará anualmente un informe de carácter secreto, dirigido al Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo CSOE, el que mínimamente deberá contener la revisión de los parámetros de:

- a Eficiencia técnico-profesional y presupuestaria;
- b Eficacia con la cual se realizaron las misiones derivadas del Plan Anual de Actividades de inteligencia; y,

c Legalidad y legitimidad, es decir, apego a las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Dentro del mismo informe se comprenderán recomendaciones relativas a mejoras estructurales en todo el Sistema de Inteligencia, pudiendo también reconocer actos meritorios, demostraciones de eficiencia o probidad de parte del personal de los Servicios de Inteligencia. Tales reconocimientos deben observar el principio que ordena la seguridad con la que deben manejarse las identidades, las fuentes y los métodos.

Otro informe -de carácter obligatorio- será público. La propia comisión establecerá las mejores formas de asegurar que su difusión sea la más apropiada. En todo momento, este informe deberá estar a disposición de cualquier persona interesada y omitirá todo detalle susceptible de perjudicar la actividad de los Servicios de Inteligencia, preservándose identidades, fuentes y métodos.

B Pautas generales de funcionamiento

Generalmente, las Comisiones de control parlamentario observan dos obligaciones ineludibles: La confidencialidad y la obligación de denuncia.

1 La obligación de denuncia establece que en el caso que fueran descubiertas actividades ilegales cometidas por el personal de los Servicios de Inteligencia, la Comisión en Pleno o bien cualesquiera de los diputados miembros, está en la obligación de denunciar

las mismas al órgano jurisdiccional competente, tan pronto como fueren advertidas.

2 A la par de la obligación de denuncia, la confidencialidad establece la prohibición de revelar públicamente o suministrar información contenida en expedientes, documentos, notas, informaciones o material de cualquier tipo, cuyo acceso público se encuentre restringido y que por razón de sus funciones sean de su conocimiento.

En Guatemala las infracciones a esta prohibición son sancionadas con la pena fijada en el artículos 366 y 422 del Código Penal⁴. Se comprende que la temporalidad de dicha prohibición no concluye hasta que la información en conocimiento del funcionario sea desclasificada tal y como deberá establecerlo la legislación específica en la materia.

Otros de los puntos especialmente complejos del trabajo de la Comisión y que pueden clasificarse como pautas generales de trabajo son: los procedimientos de toma de decisiones y sus recursos.

3 Como en el caso de todas las Comisiones de Trabajo del Congreso de la República, las decisiones son tomadas por el procedimiento de votaciones para comisiones, comprendido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Art. 36).

⁴ Título XI. De los delitos contra la seguridad del Estado; Capítulo I. De la traición; comprende el delito de Revelación de secretos del Estado (Art. 366): *"Quien, en cualquier forma revelare secretos referentes a la seguridad del Estado, ya comunicando o publicando documentos, dibujos, planos u otros datos relativos al material, fortificaciones u operaciones militares, será sancionado con prisión de dos a cinco años y multa de quinientos a tres mil quetzales"*. Título XIII. De los delitos contra la administración pública; Capítulo II. De los delitos cometidos por funcionarios o por empleados públicos; comprende el delito de Revelación de secretos (Art. 422): *"El funcionario o empleado público que revelare o facilitare la revelación de hechos, actuaciones o documentos de los que tenga conocimiento en razón de su cargo y que por disposición de la ley deben permanecer en secreto, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzáles"*.

Tal procedimiento de toma de decisiones será exceptuado cuando se trate de los informes anuales, otros informes o dictámenes que la Comisión tenga por objeto preparar, o bien el caso de información en poder de los Servicios de Inteligencia que, a criterio de la Comisión, deba ser del conocimiento público. En tales casos, el procedimiento para la toma de decisiones será por mayoría absoluta de los miembros que la integran (LO-OL: Art. 41).

Asimismo, dentro del cuerpo principal del informe o dictamen se incluirán aquellas conclusiones que fueron alcanzadas por acuerdo de mayoría absoluta. En contrapartida, aquellas conclusiones que no alcanzaron tal estatus, podrían ser contenidas -además de serlo de oficio como anexo al acta correspondiente (LO-OL: Art. 101)- en un Protocolo Adicional, que como anexo al informe, dictamen o documento de que se trate, detallará las razones y sus ponentes.

4 Acerca de los medios que son necesarios para el desarrollo de las actividades de control a cargo de la Comisión, se requiere de recursos de asesoría técnica en la materia, recursos de infraestructura, informáticos y documentales.

Todo ello hace preciso establecer que, dentro del presupuesto del Organismo Legislativo, la Comisión tenga recursos propios que le permitan contar a su vez con un trabajo de asesoría técnica de carácter permanente y profesional.

Los diputados de la Comisión, todo su personal, así como los medios -de infraestructura, informáticos, documentales y de cualquier tipo que se trate- con los que cuente la Comisión, deberán guardar las mejores condiciones de seguridad para el manejo de la información que por la naturaleza de sus atribuciones sea de su conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

C *Integración*

La comisión se integrará por la fórmula de representación directa de Bloques Legislativos. Al inicio de cada período de sesiones, cada Bloque Legislativo designará directamente a una cantidad fija de representantes ante la Comisión.

Los integrantes de la Comisión de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia podrán ser reelectos por sus Bloques Legislativos para varios períodos de sesiones.

En caso de renuncia de uno de sus miembros, el Bloque Legislativo designará a otro o a otros representantes. En el transcurso de una legislatura, la presidencia de la Comisión será rotativa.

De esta forma, la Comisión podría integrarse por dos representantes designados por cada uno de los bloques legislativos representados en el Pleno del Congreso de la República.

La fórmula de integración debe servir, primero, para asegurar una pluralidad de fuerzas que pueda convivir en condiciones de confianza y respeto; y segundo, para asegurar que la Comisión lleve a cabo sus funciones.

III CONTROLES JUDICIALES

El control judicial de la actividad de inteligencia está dirigido exclusivamente a asegurar la legalidad y legitimidad de este trabajo, con particular referencia a los derechos y garantías individuales de los ciudadanos.

A los jueces es a quienes corresponde comprobar que los procedimientos empleados por los Servicios de Inteligencia, se ajustan a los fines previstos y se desarrollan con las limitaciones establecidas en la ley.

No puede darse práctica alguna de control judicial si se carece de marcos jurídicos orgánicos y funcionales del Sistema de Inteligencia. El control judicial es quizá de los controles que más necesitan de la interacción de los otros tipos de control.

Al igual que en el caso de la Comisión Legislativa de Supervisión de las Actividades de Inteligencia, a los jueces les asiste la potestad de tener acceso a materias con clasificación de seguridad.

El control judicial se ejerce mediante tres formas posibles:

- 1 La existencia de figuras delictivas que sancionen la comisión de delitos derivados excesos de la actividad de inteligencia;

- 2 Procedimientos para la autorización de aquellas operaciones de obtención de información que requieren del empleo de medios encubiertos por parte de los Servicios de Inteligencia; y,

- 3 La existencia de marcos regulatorios que determinen claramente aquella información que entra y sale del ciclo de información que tiene clasificación de seguridad, el control del *habeas data* y del acceso a la información pública en general.

A Régimen penal en materia de inteligencia

El establecimiento de las figuras delictivas que puedan sancionar los delitos derivados de la actividad de inteligencia constituye un importante paso adelante en el tema de los controles judiciales.

La generación de normas hace que los profesionales de inteligencia comprendan que sus Servicios funcionan como instrumentos del Estado. Como tales, responden a una institucionalidad que ha sido sancionada legalmente por la voluntad del pueblo, y que sólo pueden actuar dentro del marco legal. Tanto el poder político, como la propia sociedad, son capaces de hacer responsables a los profesionales de inteligencia frente a tal ordenamiento jurídico, mediante un sistema de penalización de aquellas faltas que dentro del servicio signifiquen excesos abusos derivados del trabajo de inteligencia.

Transparentar y legislar en torno a tales materias supone pues, un primer y decisivo paso de la tarea de control.

Es en tales términos que tras haber realizado un balance de las figuras delictivas vinculadas de alguna forma con los abusos que eventualmente pueden derivarse de la actividad de inteligencia, se considera importante recomendar lo siguiente:

- a Se reforma el artículo 220 del Código Penal (Agravación específica), el cual queda así:
“Las sanciones señaladas en los tres hechos delictuosos definidos en los tres artículos que preceden, serán de prisión de uno a seis años e inhabilitación especial para el ejercicio de empleo o cargo público, en los siguientes casos: 1º. Si el autor se aprovechare de su calidad de funcionario o empleado público para ordenar o cometer los hechos descritos. 2º Si se tratare de asuntos oficiales. 3º Si la información obtenida, el autor la hiciere pública por cualquier medio. 4º Si la información obtenida tuviera como fin servir como elemento de coacción contra el libre ejercicio de los derechos y deberes cívicos y políticos”.
- b En el momento en que los derechos y libertades contenidos en los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de la República, incluyendo lo que al respecto se establece sobre el secreto de Estado se desarrollos en leyes ordinarias, probablemente será necesario determinar nuevas figuras delictivas que pudieran sancionar p.e., el acto de negar o de ordenar negar información de carácter público de manera manifiestamente ilegal, o

también, negar aquellas informaciones que de carácter personal obren en un archivo o registro.

De la misma forma, podría pensarse en sancionar aquella clasificación de información que se realice con el objetivo de intentar ocultar la comisión de delitos o faltas administrativas, errores, ineficacias o malos manejos presupuestarios.

- c Otra gran parte importante de sanciones debe considerarse como parte de los reglamentos disciplinarios correspondientes. Es allí, donde como ya dijimos en el documento *Estructura orgánica y carrera en el Sistema de Inteligencia de Guatemala*: “*La tipificación de las faltas, el establecimiento de sanciones disciplinarias y las competencias sancionadoras, estarán contenidas en los reglamentos que para el efecto se determinen. Sobre la base de los principios de legalidad y celeridad, tales normativas cuidarán que al imputado le asistan las garantías legales de rigor*”.

Es éste el primer nivel para garantizar la acción legítima y eficaz de los profesionales de inteligencia. El desarrollo de estas tres recomendaciones implicaría que el régimen penal y disciplinario sancionase las múltiples formas en que pueden presentarse hechos constitutivos de abusos derivados de la actividad de inteligencia.

B *La autorización del uso de medios intrusivos de la privacidad*

Acerca de este punto, se parte del principio constitucional que indica que las comunicaciones telefónicas, postales, de telégrafo o facsímil o cualquier otro sistema de transmisión de imágenes, voces o paquetes de datos, cosas, así como los registros y documentos, son inviolables.

El artículo 24 de la CPRG (Título II. Derechos Humanos; Capítulo I. Derechos individuales; Inviolabilidad de la correspondencia, documentos y libros) establece que: “*La correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Sólo podrán revisarse o incautarse, en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales. Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna [...] pago de impuestos...]. Los documentos o informaciones obtenidas con violación a este artículo no producen fe no y hacen prueba en juicio*”.

El procedimiento legal establecido dentro del Código Procesal Penal CPP (Decreto 51-92; vigente desde el 13 de diciembre de 1993), determina que: Artículo 203 (Libro primero. Disposiciones generales; Título III. La actividad procesal; Capítulo V. Prueba; Sección segunda: Comprobación inmediata y medios auxiliares; Secuestro de correspondencia): “*Cuando sea de utilidad para la averiguación se podrá ordenar la interceptación y el secuestro de la correspondencia postal, telegráfica y teletipográfica y los envíos dirigidos al imputado o remitidos por él, aunque sea bajo un nombre supuesto, o de los que se*

sospeche que proceden del imputado o son destinados a él. La orden será expedida por el juez ante quien penda el procedimiento o por el Presidente, si se tratare de un tribunal colegiado. La decisión será fundada y firme”.

La Corte de Constitucionalidad (Expediente 296-94) declaró inconstitucional parte del artículo anterior (203). El cual hasta enero de 1995, estipulaba que: “*En caso de flagrancia, el Ministerio Público podrá expedir la orden, pero deberá proceder según se indica para el caso de secuestro. La correspondencia o envío no les será entregada a los interesados, sino al tribunal competente. Si dentro de tres días la orden no es ratificada por el tribunal, cesará la interceptación y el secuestro y las piezas serán libradas a quien corresponda.*”

En la misma sentencia, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional el artículo 205 del Código Procesal Penal (Libro primero. Disposiciones generales; Título III. La actividad procesal; Capítulo V. Prueba; Sección segunda: Comprobación inmediata y medios auxiliares; Telecomunicaciones): “*Telecomunicaciones. Las reglas anteriores se aplicarán análogamente al control y grabación de las comunicaciones telefónicas o similares. Su resultado y grabación sólo podrán ser entregados al tribunal que los ordenó, quien procederá según lo indicado en el artículo anterior, en lo pertinente*⁵. Podrá ordenar la versión escrita de la grabación o de las partes que considere útiles y ordenará

⁵ El artículo 204 del CPP (Apertura y examen de la correspondencia recibida) establece pormenores en relación con el proceso a seguir tras la intercepción de correspondencia: “*Recibida la correspondencia o los envíos interceptados, el tribunal competente los abrirá, haciéndolo constar en acta. Examinará los objetos y leerá por sí el contenido de la correspondencia. Si tuvieran relación con el procedimiento ordenará el secuestro. En caso contrario, mantendrá en reserva su contenido y dispondrá la entrega al destinatario y, de no ser ello posible, a su representante o pariente próximo, bajo custodia*”.

la destrucción de toda la grabación o de las que no tengan relación con el procedimiento, previa noticia al Ministerio Público, al imputado y a su defensor. La persona a quien se le encomienda interceptar la comunicación y grabarla o aquella que la escriba tendrá la obligación de guardar secreto sobre su contenido, salvo que, citado como testigo en el mismo procedimiento, se le requiera responder sobre ella".

En referencia al artículo 203, la Corte de Constitucional argumentó que: "...Confrontando el artículo en cuestión con el 24 de la Constitución de la República, resulta patente que es violatoria de este último la parte que dice: «La correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables [...] Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna [...] las obtenidas con violación a este artículo no producen fe y no hacen prueba en juicio». Al establecer la inviolabilidad de la correspondencia (los documentos y libros), el artículo 24 de la Constitución preceptúa: «Sólo podrán revisarse o incautarse en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales». Como consecuencia, el artículo 203 del Código Procesal Penal es inconstitucional al conferir facultad de expedir la orden de secuestro en 'caso de flagrancia' al Ministerio Público y así debe declararse". (Numeral 14. Expediente 296-94).

En relación con el artículo 205, los argumentos presentados por la Corte de Constitucionalidad fueron los siguientes: "...Es inconstitucional, ya que contraviene el citado artículo 24 de la Constitución, que garantiza el secreto de las comunicaciones

telefónicas, radiofónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna, sin excepción alguna". (Numeral 15. Expediente 296-94).

En base a ello se reconoce que de conformidad con el ordenamiento jurídico guatemalteco en la actualidad no se permite la intercepción de comunicaciones. Es por tanto una práctica ilegal que debe ser sancionada por la ley. Su uso, por parte de los servicios de inteligencia, como de cualquier fuerza de seguridad del Estado tiene un carácter ilícito, por lo que debe ser sancionada penalmente⁶.

Tras haber reflexionado con profundidad en torno al tema, se considera que frente a la problemática de seguridad actual y tomando en cuenta los avances tecnológicos de fácil acceso, es necesario que se modifique el ordenamiento jurídico para que la intervención de las comunicaciones se convierta en una práctica legal.

En el caso que se legalice la intervención de comunicaciones por cualquiera medio o método intrusivo de la privacidad de las personas, ésta debe ser regulada y controlada por el poder judicial. La regulación deberá determinar quiénes pueden llevar a cabo la intercepción de comunicaciones, la temporalidad en que tales actividades pueden dirigirse y el manejo de la información recabada.

6 De conformidad con el Código Penal, las penas vinculadas a tal práctica son: "*Art. 218.- (Intercepción o reproducción de comunicaciones). Quien, valiéndose de medios fraudulentos interceptare, copiare o grabare comunicaciones televisadas, radiales, telegráficas, telefónicas u otras semejantes o de igual naturaleza, o las impida o interrumpa, será sancionado con multa de cien a un mil quetzales*".

"*Art. 220.- (Agrabación específica). Las sanciones señaladas para los hechos delictuosos definidos en los tres artículos que preceden, serán de prisión de seis meses a tres años, en los siguientes casos: 1o.- Si el autor se aprovechare de su calidad de funcionario o empleado de la dependencia, empresa o entidad respectivas; 2o.- Si se tratare de asuntos oficiales; 3o.- Si la información obtenida, el autor la hiciere pública, por cualquier medio*".

C Control de la información con clasificación de seguridad, el Habeas Data, el acceso a información pública en general

El Grupo de Trabajo entrará a conocer el tema de la existencia de marcos regulatorios que determinen claramente aquella información que entra y sale del ciclo de información que tiene clasificación de seguridad, el control del *Habeas data* y del acceso a la información pública en general, al concluir el presente tema de controles democráticos, tal y como está consignado en la respectiva agenda de trabajo.

Por ello, se propone que además de su tratamiento particular, tales temáticas puedan enfocarse desde la perspectiva del control democrático. Con ello se complementaría una de las más importantes herramientas del control judicial.

IV

SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA CIUDADANA DE LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA

A Supervisión y auditoria ciudadana de la actividad de inteligencia

La acción de supervisión y auditoría ciudadana de la actividad de inteligencia puede ser ejercida desde una variedad muy amplia de posibilidades. Dichas alternativas parten del libre ejercicio del ciudadano -individual o asociado- para llevar a la práctica el escrutinio de la administración pública.

Tan sólo para referir algunas de las acciones que pueden realizarse como parte de la supervisión y auditoría ciudadana de las actividades de inteligencia, citamos a manera de ejemplos:

- a La labor periodística que puede llegar a revelar posibles anomalías derivadas de la actividad de inteligencia -las que pueden o no provocar reformas-;
 - b La acción del ciudadano que solicita a cualquier Servicio de Inteligencia la información que sobre su persona consta en archivos;
 - c La acción de agrupaciones o instituciones que se dan a la tarea de monitorear, documentar, investigar y darle seguimiento a violaciones a los derechos humanos en general, y dentro de éstas, aquellas derivadas del trabajo de los Servicios de Inteligencia;
- y,

d Agrupaciones ciudadanas cuyo objetivo consiste en desarrollar estudios relacionados con la materia como punto de partida para posteriores acciones de incidencia en el tema.

Otra alternativa consiste en la instalación temporal de plataformas de diálogo -por iniciativa del Congreso, de alguna dependencia del Estado o de las agrupaciones de ciudadanos- para discutir leyes o políticas relativas al tema.

Como ninguno de los controles opera en solitario y la norma nos indica que lo que en realidad se da son procedimientos de control que se apoyan unos a otros, otra de las posibilidades reside en la interacción entre el control realizado por el Congreso y las actividades de supervisión y auditoria ciudadana de las actividades de inteligencia.

De esa forma, el ciudadano -individual o asociadamente- puede presentar y documentar denuncias relativas a abusos derivados de la actividad de inteligencia, así como puntos de vista y análisis relativos a la forma en la que los Servicios llevan adelante sus actividades.

Así como el ejemplo antes citado, existen otros casos en los que es clara la interacción entre una y otra modalidad de control.

Un aspecto de vital importancia en procesos de reforma de los sistemas de inteligencia consiste en la modificación de la percepción -de secreto y tema imposible de debatir- que sobre la actividad de inteligencia se tiene.

La discusión pública de los marcos de la reforma del sistema de inteligencia puede ser el punto de partida para que cada vez más organizaciones, instituciones y actores se interesen en la materia. Sólo de esa forma esta importante actividad de Estado tiene posibilidades de llegar a ser comprendida por los actores sociales.

Como vemos, si las posibilidades son muy amplias, valdría la pena pensar en una alternativa que haga posible la institucionalización de un espacio para el ejercicio de este tipo de control que fuera más allá de la buena voluntad de las autoridades del gobierno de turno.

B Posibilidades de supervisión y auditoria ciudadana en el ámbito institucional

De lo que se trata entonces es de comprender que a más de la existencia de múltiples iniciativas de carácter coyuntural, puede darse el caso de procesos permanentes que permitan un control de parte de los ciudadanos en materia de inteligencia.

Una alternativa en este caso podría consistir en el Consejo Asesor de Seguridad establecido en los Acuerdos de Paz.

Dicho Consejo podría integrarse como instancia consultiva del Órgano de Decisión en materia de seguridad. El Consejo Asesor, cuyo foco de atención no estaría en lo absoluto

restringido al ámbito de inteligencia, podría eventualmente conocer temas relativos a la temática, así como también desarrollar las actividades de control y supervisión.

PALABRAS FINALES

Son estas las modalidades, los parámetros y las instituciones encargadas del control sobre el sistema de inteligencia propuesto en el documento “*Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia de Guatemala*”.

De esa cuenta, puede afirmarse que los documentos “*Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia de Guatemala*” y “*Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala*” se complementan mutuamente, llegando a formar una unidad. Ambos constituyen la parte sustantiva de las definiciones más importantes para la reforma del sistema de inteligencia en Guatemala.

INTEGRANTES GRUPO 4: CONTROLES DEMOCRÁTICOS

SISTEMA DE INTELIGENCIA * INSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD * PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ministerio de la Defensa
Ministerio de Gobernación
Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia (SAAS)
Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR)
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar (URL)
Fundación Myrna Mack
Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
Seguridad en Democracia (SEDEM)
Julio Balconi
Héctor Rosada Granados