

LA INTELIGENCIA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO

Por
BELTRÁN GAMBIER Y CARLOS A. ZUBIAUR

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA INTELIGENCIA.—III. LA INTELIGENCIA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO.—IV. EL DERECHO A LA INTIMIDAD Y LA INTELIGENCIA.—V. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INTELIGENCIA. V.1. *Jurisdicción en la materia*. V.2. *El carácter secreto de la legislación*. V.2.1. Principio de la publicidad de las leyes. V.2.2. Excepciones al principio: las leyes secretas.—VI. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INTELIGENCIA.—VII. RÉGIMEN DE LOS AGENTES.—VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las actividades del Estado se encuentran aquellas destinadas o vinculadas con la defensa, la seguridad nacional y la salud pública.

Para procurar la satisfacción de esos objetivos, el Estado cuenta con una infraestructura de diversa índole en la que se insertan órganos con competencias específicas.

Existe, además, una actividad que está estrechamente vinculada con los objetivos de defensa antes indicados y que no puede concentrarse en la esfera de competencia de un único órgano de la Administración.

Se trata, pues, de la actividad de inteligencia.

Poco se conoce en nuestro país respecto de quiénes la desarrollan, de cómo se desarrolla y de los límites técnicos y jurídicos con los que se ejerce (1). Se percibe, sin embargo, que está desprestigiada en la sociedad. Ello se debe, seguramente, a que se la asocia a períodos de nuestra historia reciente en los que su utilización pudo estar dirigida a la satisfac-

(1) En otros países abunda la bibliografía sobre la problemática de la inteligencia. Desde una perspectiva actual el tema puede verse en: Jeffrey T. RICHELSON, *The U.S. Intelligence Community* (second edition), Harper Business, USA, 1989; Loch K. JOHNSON, *America's Secret Power* (the CIA in a Democratic Society), Oxford University Press, New York, 1989; Stephen DYCUS, Arthur L. BERNEY, William C. BANKS, Peter RAVEN HANSEN, *National Security Law*, Little, Brown and Company, USA, 1990; Rhodri JEFFREYS-JONES, *The CIA and America Democracy*, Yale University Press, New York, 1989; Arthur B. DARLIG, *The Central Intelligence Agency* (an instrument of government, to 1950), The Pennsylvania State University Press, 1990; Victor MARCHETTI y John MARKS, *The CIA and the cult of intelligence*, Ed. Alfred A. Knopf, New York, 1974; John BARRON, *KGB: The secret work of secret soviet agents*, Reader's Digest Press, New York, 1974; John BARRON, *La KGB hoy (una mano oculta)*, Ed. San Martín, Madrid, 1986; Frank J. DONNER, *The Age of Surveillance* (The Aims and Methods of America's Political System), Ed. Alfred A. Knopf, New York, 1980; John Patrick QUIRK, *The intelligence community*,

ción de determinados objetivos en el marco de una situación política que divide las opiniones y sentimientos de los argentinos.

Lo cierto es que esta actividad existe en todos los países, en todos los regímenes políticos, cualquiera que sea el grado de libertad y respeto a los derechos del ciudadano.

De modo que, en cualquier caso, es mejor conocer que ignorar la realidad que constituye la existencia, entre nosotros, de una organización de inteligencia.

En el plano jurídico son innumerables los interrogantes que plantea el ejercicio de esta actividad. Las respuestas que se intentan dar se encuentran, principalmente, en los objetos de diversas ramas del derecho público.

Nos interesa examinar aquellas cuestiones vinculadas con el Derecho administrativo. Es en este ámbito en el cual, en mayor medida, se expande la problemática que la actividad de inteligencia plantea.

Así pues, la clasificación de la actividad estatal dentro de la clásica distinción entre servicio público, policía y fomento (2), el análisis de las competencias otorgadas a los distintos órganos, el régimen jurídico de la actividad y de los agentes que la desarrollan, son temas propios del Derecho administrativo.

Ahora bien, cuando realizamos las reflexiones que siguen nos enfrentamos ante un obstáculo que aparecía casi como insalvable: el carácter secreto que revisten, en general, las normas relacionadas con la inteligencia del Estado (3).

No aparecen como obvias, sin embargo, las razones que determinan el mencionado carácter de tales normas. En cambio, su publicidad, aunque sea de un modo parcial, echaría luz sobre algunos de los interrogantes que nos plantearemos.

El tema elegido reviste actualidad no sólo por la reciente sanción del Proyecto de Ley de Seguridad Interior por parte de la Cámara de Diputados de la Nación, aunque no ha incluido el tratamiento de todos los servicios de inteligencia del Estado (4), sino porque los más conocidos servicios de

Foreign Intelligence Press, Guilford, 1988; Mark M. LOWENTHAL, *U.S. Intelligence (Evolution and Anatomy)*, Praeger, CSIS, 1984; Richard E. MORGAN, *Domestic Intelligence (Monitoring Dissent in America)*, University of Texas Press, 1980; Lynan B. KIRPATRICK (Jr.), *The U.S. Intelligence Community: Foreign Policy and Domestic Activities*, Hill and Wang, New York, 1973; Scott D. BRECKINRIDGE, *The CIA and the US Intelligence System*, Westview Press, 1986; A. N. SHULSKY, *Silent warfare. Understanding the World of Intelligence*, Brassey's (US), 1991; para un estudio del espionaje a través de sus épocas, ver ALLISON IND, *Historia del espionaje*, Buenos Aires, 1966.

(2) Cfr. Luis JORDANA DE POZAS, «Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 28, año 9, núm. 48, Madrid, 1949, págs. 41 y ss.

(3) Néstor Pedro SAGÜES, «Las leyes secretas» (*El sigilo legislativo en el derecho constitucional*), Buenos Aires, 1977; Marco Aurelio RISOLIA, *Publicidad de los actos de gobierno, ignorancia de la ley y leyes secretas*, E.D. 68-837; este autor enumera una gran cantidad de leyes secretas (pág. 844, cita 29).

(4) Sesión del 13 de junio de 1991.

inteligencia se encuentran hoy en una suerte de crisis. Se está reflexionando sobre la persistencia de las razones que llevaron a crearlos (5).

Por lo demás, actualmente se puede conocer más información sobre estos temas gracias a la libertad de información que ha avanzado incluso sobre estas delicadas cuestiones (6) y por el tratamiento de diversos proyectos de leyes en la materia del Congreso Nacional.

II. LA INTELIGENCIA

Desde la perspectiva que nos interesa, la inteligencia es un concepto que está desvinculado de la acepción gramatical tradicional y se relaciona más bien con una particular actividad vinculada con cierta información trascendente para determinados objetivos (7).

Se ha dicho que como actividad es la prosecución de cierta clase de conocimientos y como fenómeno es el conocimiento resultante (8).

El conocimiento buscado mediante las actividades de inteligencia puede ser calificado como de trascendencia para el mantenimiento de la seguridad nacional (9). En consecuencia, habrá que determinar en cada caso cuáles son aquellos datos o hechos que merecen tal condición.

También se ha definido a la inteligencia como el procedimiento resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda información disponible concerniente a uno o más aspectos de las naciones extranjeras o de áreas de operación que resulten inmediata o potencialmente de significación para la planificación (10).

(5) Daniel Patrick MOYNIHAN, «¿Todavía es necesaria la CIA?». *La Nación* del 4 de junio de 1991; este miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado propone la transferencia de las responsabilidades de las actividades de inteligencia al Departamento de Estado; critica, además, por ineficiente a la CIA. Su opinión es refutada en el diario *La Nación* del mismo día por B. S. SHUSTER (miembro de la Comisión Permanente sobre Inteligencia del Congreso) en un artículo titulado «Independencia quiere decir integridad». Ver, asimismo, «Una nueva CIA», artículo publicado por Flora LEWIS en *La Nación* del 20 de septiembre de 1991.

(6) Ver David MARTÍN, *Wilderness of Mirrors*, traducido al español como *KGB contra CIA*, Editorial Planeta, Barcelona, 1981, pág. 11; Bob WOODWARD, *Las guerras secretas de la CIA 1981-1987*, Buenos Aires, págs. 14-15.

(7) Existen, además, otras actividades vinculadas con la inteligencia: la contra-inteligencia, la desinformación y las acciones encubiertas («covert actions»); respecto a estas últimas, ver Gregory F. TREVERTON, *Covert actions: the limits of intervention in the postwar world*, Basic Books, New York, 1987.

(8) Cfr. Sherman KENT, *Inteligencia estratégica*, cuarta edición, Buenos Aires, 1986, pág. 9; Washington PLATT, *Producción de inteligencia estratégica* (Principios Básicos), Buenos Aires, 1983, págs. 24-25; DROR YEHEZBEL, *Enfrentando al futuro*, México, 1990, pág. 157, este autor relaciona la inteligencia en materia de defensa como aquello relativo al conocimiento y comprensión de la realidad presente y futura; ALLISON IND, *ob. cit.*, pág. 8, señala este autor que «la palabra inteligencia significa tanto el aparato total como la información especializada que tal aparato produce».

(9) KENT, *ob. cit.*, pág. 10; en esta última, SHULSKY, *ob. cit.*, en cuanto alude a la información relevante para formular e implementar las políticas relacionadas con los intereses de la seguridad nacional (pág. 1).

(10) Cfr. RICHELSON, *ob. cit.*, pág. 1.

Desde otra perspectiva se ha utilizado el término inteligencia vinculándolo al desarrollo nacional. En este caso ella condiciona las opciones y las decisiones en la actividad gubernativa. Se relaciona con el análisis y planificación de los cursos de acción política (11).

En materia de prevención del delito, tanto la Policía Federal como las provinciales desarrollan una actividad de inteligencia.

También en el plano militar, la inteligencia es una actividad con gran preponderancia. Así, se ha señalado que «... lo que permite al soberano prudente y al buen general atacar y conquistar y llevar a cabo las cosas que están fuera del alcance del hombre común es el saber de antemano» (12).

De un modo u otro, la actividad de inteligencia concebida con criterio amplio está más generalizada de lo que podría pensarse en un primer momento. En efecto, el periodista hace inteligencia para el ciudadano, el economista hace inteligencia para las empresas cuando actúa como consultor de éstas. Los encuestadores políticos también lo hacen.

Hemos visto hasta aquí que la actividad de inteligencia, y la inteligencia en sí misma, gira en torno a la obtención de información y a su procesamiento.

A fin de obtener la información necesaria para su tarea, los denominados servicios de inteligencia recurren a diversos métodos operativos.

Existe un uso generalizado de las llamadas fuentes abiertas. Estas son los medios de comunicación social, los libros y publicaciones, los informes oficiales y los realizados por los diplomáticos y agregados militares.

Pero no se descarta la utilización de fuentes cerradas: agentes, reconocimiento aéreo electrónico y de imágenes, sensores de superficie (13).

También se acude a métodos electrónicos tales como micrófonos (14)

(11) Cfr. DROR, *ob. cit.*, pág. 158.

(12) SUN TSU (general chino), citado por el Coronel ALLISON IND en *Historia del espionaje*, *cit.*, pág. 12; ver *Introducción a la inteligencia estratégica*, Servicio de Inteligencia Naval, Escuela de Inteligencia, Biblioteca de Actualización Profesional, Serie Información Profesional, Buenos Aires, 1987, págs. 7 y ss.

(13) Ver la obra *Introducción a la inteligencia estratégica*, ya citada, pág. 16, donde se sostiene que en tiempo de guerra se reduce la posibilidad de recurrir a las fuentes abiertas, centrándose el esfuerzo en las cerradas.

(14) Sobre el reconocimiento aéreo electrónico, ver Richard E. DE ARCÁNGELIS, *ob. cit.*, pág. 88. Este autor sostiene que en el caso «Keith», U.S. v. U.S. District (Court 407 U.S. 297) (1972), la Suprema Corte de los EE.UU., a través del voto de su miembro Powell, juzgó que la garantía establecida en la Cuarta Enmienda de la Constitución de los EE.UU. se aplica a todas las búsquedas electrónicas para propósitos de inteligencia interior. También sostuvo que la vigilancia electrónica, esté utilizada en una investigación criminal o de inteligencia, lleva aparejada el riesgo de violar la protección constitucional de la privacidad y la palabra. El autor citado sostiene que para la actividad de inteligencia exterior, la denominada Foreign Intelligence Surveillance Act de 1978, autoriza la utilización de estos métodos. Ver también, respecto del caso «Keith», S. DYCUS y otros, *National Security Law*, citado en nota 1, págs. 458 y ss.

y la intervención telefónica (15). Otros métodos son la utilización de informantes (16) y la apertura de correspondencia (17).

A partir de estas fuentes se obtiene determinada información para dar cumplimiento a un requerimiento que puede o no ser específico. Esa fase de la inteligencia que se caracteriza por la reunión u obtención de infor-

(15) En nuestro país, el artículo 18 de la Ley de Telecomunicaciones (Ley 19798) establece la inviolabilidad de la correspondencia telefónica, y el artículo 19 determina qué debe entenderse por inviolabilidad. Este principio se funda en el artículo 18 de la Constitución Nacional. La inviolabilidad se encuentra reglamentada en el Decreto 2548/73, que es de carácter secreto y determinaría en qué casos pueden ser intervenidos los teléfonos y cuál sería el procedimiento a seguir. La inviolabilidad cede cuando existe orden judicial.

Respecto de este tema, ver Manuel M. DIEZ, «Del secreto de las comunicaciones telefónicas», *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, 1942, págs. 179 y ss.

Actualmente, las sociedades prestadoras del servicio telefónico tienen prohibido afectar personal o equipos de su propiedad para realizar la escucha telefónica dispuesta por orden judicial (punto 17.2 del Contrato de Transferencia del 60 por 100 de las acciones de la Sociedad Licenciataria Sur, S. A., aprobado por el Decreto 2332/90 y publicado en el «Boletín Oficial» el 29 de enero de 1991). A pesar de todo ello, la Ley 21383 faculta al Fiscal General y a los Fiscales Adjuntos de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas a: «interceptar correspondencia de cualquier tipo de persona o entidad, pública o privada, cuando se considere indispensable a los fines de la investigación, así como disponer a los mismos efectos la intervención telefónica» (art. 6.º, inc. f).

En 1934, el Congreso de los EE.UU. declaró ilegal, salvo autorización previa por el destinatario de la Comunicación, la interceptación de cualquier comunicación por cable o radio. A pesar de ello, en varios Estados existen disposiciones que permiten la interceptación de líneas telefónicas por funcionarios de la ley con autorización judicial. Asimismo, ver Lewis MAYERS, *El sistema legal de los Estados Unidos*, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, pág. 124. Este autor sostiene que las prohibiciones legales contra la intervención de líneas telefónicas no tiene ninguna efectividad en sí misma, ya que en caso de ocurrir, es muy difícil identificar al funcionario responsable. Pese a que la grabación de una conversación telefónica ilegalmente obtenida no puede ser utilizada como medio probatorio, puede, sin embargo, suministrar valiosas informaciones. Además, afirma que «es de sospechar que los funcionarios policiales interceptan las conversaciones telefónicas ilegalmente en proporción mucho mayor que la que comúnmente se aprecia».

(16) Richard MORGAN, *ob. cit.*, pág. 93. Sostiene este autor que dentro del FBI se diferencian los «confidential sources», que consisten en personas no involucradas que observan objetivos en forma inadvertible, de los «informantes», que se involucran en diferentes situaciones o tienen un especial acceso a ellas (pág. 94).

(17) Esta constituye una técnica tradicional de obtener información, aunque siempre ha sido cuestionable su legalidad. El volumen de correspondencia violada por la CIA es considerablemente mayor que la interceptada por el FBI. Mientras que el primer organismo citado lo hace respecto de la correspondencia internacional, el segundo, muchas veces lo hace también, respecto de la interna. Durante el gobierno de James Carter se prohibió, mediante la Executive Order 12036, la apertura de la correspondencia en los EE.UU. para cualquier propósito de inteligencia (cfr. Richard E. MORGAN, *ob. cit.*, pág. 96). En nuestro país, «la Corte Suprema se ha pronunciado con respecto a la inviolabilidad de la correspondencia diciendo que no ha sido consagrada en forma absoluta, pues, como todos los derechos individuales, está condicionada por las leyes que reglamentan su ejercicio que pueden restringirlos y limitarlos conforme a la exigencia del bienestar general (Fallos 271-336) y confirmando esta doctrina dijo que el artículo 18 de la Constitución Nacional prevé la necesidad de ocupar y tomar conocimiento de la correspondencia, cuanto un principio de orden público está comprometido (Fallos 177-390)» (Pablo RAMELLA, *Derecho Constitucional*, pág. 492). La inviolabilidad de la correspondencia no es absoluta, «las leyes pueden reglamentarla razonablemente

mación (18) es la primera del proceso de inteligencia. Seguidamente se deberá procesar o elaborar la información así obtenida para llegar al producto final, que es la inteligencia. Para ello se deberán dar diferentes pasos previos. En primer lugar se deberá evaluar la información obtenida desde el punto de vista de su utilidad, credibilidad, fiabilidad, oportunidad y exactitud. Luego deberá analizarse la información para extraer los datos más relevantes y se formarán modelos o hipótesis mediante la integración para concluir en la elaboración de conclusiones a través de la interpretación de los resultados obtenidos (19).

III. LA INTELIGENCIA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO

Enraizada con sus características actuales en la década de los 40, la actividad relacionada con la inteligencia, ha aparecido en el marco de la denominada «guerra fría» con la finalidad de proveer a los Estados que salían de la Segunda Guerra Mundial de la información sobre las actividades de personas (nacionales y extranjeras) y gobiernos extranjeros (20).

Los modos y medios de esa actividad nunca han sido totalmente difundidos, por ello no se tiene certeza sobre el exacto alcance de los mismos, aunque, como vimos antes, se tiene cierto conocimiento de los modos de obrar de los agentes de inteligencia.

En nuestro país se conoce la competencia de la Secretaría de Inteligencia del Estado. Está dirigida a proporcionar al Gobierno Nacional las informaciones necesarias a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado (21).

Nos parece, sin embargo, que la actividad de inteligencia implica, en la práctica, otros modos de actuación que no quedan limitados a la producción y procesamiento de la información (22).

conforme con las exigencias del bienestar general y del resguardo del orden público, amenazado por delitos, faltas, etc.» (cfr. Helio ZARINI, *Análisis de la Constitución Nacional*, pág. 78. Un ejemplo de ello constituye lo normado en el art. 6.º, inc. f), de la Ley 21383 ya citado).

(18) *Introducción a la inteligencia estratégica*, citado en nota 12.

(19) Ver *Introducción a la inteligencia estratégica*, pág. 17. Hemos descrito las etapas o fases de la inteligencia de una forma muy sucinta; para consultarlas en forma más detallada ver KENT, *ob. cit.*, págs. 175 y ss.

Dichas etapas coinciden con el procedimiento descrito en el concepto elaborado por RICHELSON que fue incluido en el texto.

(20) Cfr. John P. QUIRK, *ob. cit.*, pág. 120, allí señala: «The lessons of history, particularly World War II and the Japanese attack on Pearl Harbor, created strong pressures for a permanent central intelligence agency as a focal point for providing coordinated, quality intelligence to the President and the Congress; en igual sentido, ver LOWENTHAL, *ob. cit.*, págs. 3 y ss.

(21) Anexo IX, apartado VII, de la Ley 23390; en el Decreto Ley 4500/63 se establecía como función de la entonces Secretaría de Informaciones de Estado la de «realizar actividades informativas y de producir inteligencia en interés de la Nación para la conducción de los asuntos de Estado y para la acción contra el comunismo» (art. 1.º). Igual función le fue asignada por el artículo 1.º del Decreto 776/56.

(22) Así, el Decreto Ley 3252/57 establece que el personal civil de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas se

En este sentido destacamos uno de los cometidos indicados en el Proyecto de los diputados Orgaz y De Martino (23) como a cargo de la Secretaría de Inteligencia del Estado en cuanto alude a la función de «instrumentar las medidas tendentes a la preservación y defensa de los intereses nacionales» (24) (25).

Esta norma proyectada, que podría coincidir con la que actualmente está vigente, pero que no se conoce, configuraría un supuesto del ejercicio del poder de policía en tanto tal accionar podría involucrar ciertas restricciones al ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional.

Así, por ejemplo, la grabación de una conversación privada en el marco de una investigación a cargo de la Secretaría en cuestión estaría afectando el derecho a la intimidad de las personas (26). Si estuviéramos en el marco de una investigación realizada por la policía con conocimiento del juez respectivo, tal obrar sería incuestionable.

En el supuesto descrito en primer lugar, en cambio, no habría intervención judicial y el obrar de la Administración, limitativo de los derechos, estaría fundado en una norma que refleja el ejercicio del poder de policía que es desconocida por los ciudadanos. Dicho accionar deberá ser posible únicamente cuando se configuren situaciones en las que, real y efectivamente, esté comprometida la seguridad nacional. A pesar de ello, nos resulta cuestionable la legitimidad de tal obrar por el carácter secreto de la norma que no se compadece con el sistema republicano de gobierno.

El riesgo de la actividad está a la vista. Resulta difícil precisar en cada situación hasta qué punto puede estar comprometida la seguridad nacional o la seguridad interior (27). Ello dependerá, además, de la particular

agrupa por carreras «de acuerdo con las tareas y funciones técnicas que normal y efectivamente realizan la Secretaría de Informaciones de Estado y los Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas». En el anexo 2 de esta norma, como carrera de técnicos se enumeran las de agentes, superiores de censura, técnico en cinematografía, técnico en acción psicológica, entre otras. Asimismo, forman parte de la carrera de especialistas las de especialistas en tareas de inteligencia, especialistas en armamentos, óptica y manejo de explosivos, personal con el título de «auxiliar de informaciones» de cualquiera de las tres Fuerzas Armadas.

(23) Este Proyecto será analizado en la cita 87.

(24) El Decreto 2985/61 establece, en su artículo 1.º, que el SIDE será el encargado de planificar, dirigir y supervisar la acción del Estado en materia de comunismo y otros extremismos.

(25) En el Decreto 4500/63 no se establecía una competencia de la Secretaría de Inteligencia de Estado, como la descrita en el texto. Sin embargo, existe cierta similitud en el resto de las tareas; aunque cabe resaltar el énfasis puesto en la lucha contra el comunismo.

(26) En el trabajo ya citado, *Introducción a la inteligencia estratégica*, se alude al COMINT (Inteligencia de Comunicaciones) y al ELINT (Inteligencia Electrónica), ambos requieren de la interceptación (pág. 18).

(27) Ambos son conceptos jurídicos indeterminados. La doctrina que se refiere a ellos tuvo su origen en Alemania y fue adoptada luego por los autores españoles. Cabe destacar la obra titulada *La lucha contra las inmunidades del poder*, de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Cívitas, Madrid, 1979. Han tratado el tema, entre otros: Antonio

perspectiva política que se tenga. De allí que en la delegación que una norma legal haga en el Poder Ejecutivo debe tenerse en cuenta los riesgos que la amplitud de la facultad conferida puedan generar. Quizá sería deseable que la misma Ley sea la que defina el marco en el que el Poder Ejecutivo puede obrar. Así, por ejemplo, podrían excluirse de las actividades de inteligencia a aquellas relacionadas con la política interna del país.

En cualquier caso, dadas las garantías constitucionales que están en juego, cualquier medida restrictiva de derechos en el ámbito de esta actividad debe ser conocida por el funcionario de mayor jerarquía del área.

Por otra parte, la inconstitucionalidad de la ley secreta, que analizaremos más adelante, no obsta a la vigencia y necesaria aplicación de ella por parte de la Administración (28).

Se trata, en definitiva, de una actividad que realiza el Estado a través de sus órganos en el plano civil y de las Fuerzas Armadas en el plano militar (29) (30) (31).

MOZO SEOANE, *La discrecionalidad en la Administración Pública de España*, Madrid, 1985, pág. 242; Fernando SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Cívitas, Madrid, 1976, págs. 223-224, y Manuel PÉREZ OLEA, «La discrecionalidad y la fiscalización judicial», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 173, año XXXI, enero-febrero-marzo 1972, págs. 41 y ss. En nuestra doctrina, el tema ha sido tratado por Manuel M. DIEZ, *Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, 1974, págs. 169 y ss.; Carlos M. GRECCO, «La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados y la fiscalización judicial de la actividad administrativa», *La Ley*, tomo 1980-D, págs. 1306 y ss.; Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1985, tomo II, págs. 140 y ss., señala este autor que esta doctrina constituye el último intento de reducir la discrecionalidad administrativa, ampliando el ámbito de fiscalización jurisdiccional; señala como ejemplos de conceptos jurídicos indeterminados el «interés público», la «buena fe», el «orden público» y la «fuerza irresistible» (nota 12, pág. 141), y propicia, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA, la idea de que cuando se dan estos conceptos sólo se admite una solución justa; ver Juan Carlos CASSAGNE, «La revisión de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial», en *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 3, enero-abril 1990, págs. 95 y ss., especialmente 99 a 101; Rodolfo Carlos BARRA, *Contrato de obra pública*, Ed. Abaco, Buenos Aires, 1986, tomo 2, págs. 430 y ss.; Beltrán GAMBIER, «El concepto "oferta más conveniente" en el procedimiento licitatorio público. La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados y el control judicial», *La Ley*, 1988-D, pág. 744; Alberto B. BIANCHI, «El "writ of certiorari" en nuestra Corte Suprema (la "cuestión federal suficiente" como concepto jurídico indeterminado)», *El Derecho*, 12-11-87, págs. 3-4; Guido Santiago TAWIL, «El proceso de capitalización de deuda. Cuestiones y perspectiva», *El Derecho*, tomo 129, págs. 915 y ss.; David HALPERIN y Beltrán GAMBIER, *La notificación en el procedimiento administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1988, pág. 47.

(28) Según la doctrina actual de la Procuración del Tesoro de la Nación, la Administración, en principio, no puede dejar de aplicar la norma reputada inconstitucional (cfr. Dictamen del 30-9-88 comentado por Julio Rodolfo COMADIRA en la *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 1, pág. 151).

(29) Decreto 776/56, artículo 2.

(30) Los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas dependen del Ministerio de Defensa. Se trata de la SIE (Ejército), SIM (Marina), SIFA (Fuerza Aérea). La Prefectura Naval y la Gendarmería Nacional también tienen servicios de inteligencia.

(31) Respecto de las diversas operaciones de inteligencia del FBI, la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Agencia Nacional de Seguridad (NSA), el Servicio Interno de Rentas (IRS), el Servicio Secreto y la policía local, ver MORGAN, *ob. cit.*, págs. 66 y ss.

IV. EL DERECHO A LA INTIMIDAD Y LA INTELIGENCIA

El avance del Estado sobre la vida del individuo, del ciudadano, en las últimas décadas es un hecho que no aparece ya como controvertido (32). Constituye una realidad que se ve favorecida por los adelantos tecnológicos.

La vida privada del individuo puede no ser tan privada si con alguna finalidad, fundada en la seguridad interior o en la defensa nacional, se intercepta su correspondencia, se escuchan sus conversaciones o se lo vigila en su actividad cotidiana (33).

Normalmente, quien está sujeto a tal tipo de intromisiones no se entera de las mismas por la clandestinidad de los medios empleados (34).

Corresponde analizar, entonces, cuál será el grado de legalidad del obrar estatal en estos casos.

Existen numerosas convenciones internacionales destinadas a proteger la intimidad y vida privada de los ciudadanos (35) y, en el orden nacional, garantías de rango constitucional (36) y legales. En este último ámbito, normas penales (37) y civiles (38) (39) (40).

(32) Señala Delia M. FERREIRA RUBIO que el Estado «... ya no se limita a cumplir la función de mero observador, sino que desempeña un papel preponderante como organizador de todos los aspectos de la vida. La intromisión del Estado en la vida y actividad de sus miembros se hace cada vez más notoria y omnicomprendiva» (*El derecho a la intimidad*. Análisis del artículo 1071 bis del Código Civil, Buenos Aires, 1982, pág. 31).

(33) Según sostiene MORGAN, *ob. cit.*, pág. 113, en el caso Keith, U.S. v. U.S. District Court (407 U.S. 320), el Juez Powell sostuvo que la Suprema Corte reconoce las bases constitucionales del rol del Presidente en cuestiones de seguridad interior, pero debe ser ejercida de una manera compatible con la Cuarta Enmienda de la Constitución. En este caso, considera que se requiere el procedimiento judicial como garantía previa. La Cuarta Enmienda de la Constitución establece que: «El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallan a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroboradas mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas».

(34) FERREIRA RUBIO, *ob. cit.*, pág. 61.

(35) Para un examen exhaustivo de las convenciones internacionales en la materia: FERREIRA RUBIO, *ob. cit.*, págs. 63 y ss.

(36) Artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional.

(37) Artículos 150, 153, 155, 156 y 157 del Código Penal.

(38) Artículo 1071 bis del Código Civil.

(39) El entonces diputado nacional don José Luis Manzano presentó un Proyecto de Ley para la preservación de los derechos individuales ante los organismos de inteligencia. Este Proyecto prevé el derecho de un particular de presentarse ante la Comisión Nacional de Inteligencia y solicitar la exhibición de las fichas, registros o anotaciones que existieren a su respecto en algún servicio de información o inteligencia.

Ya hace un tiempo, Tomas HUTCHINSON había tratado esta problemática en un trabajo titulado «El uso por parte de la Administración de los ordenadores electrónicos de la información y el papel del derecho administrativo», en *Jurisprudencia y Legislación*, núm. 125, págs. 81 y ss.; allí este autor pasa revista a la normativa extranjera en la materia y trata concretamente el supuesto de los informes que se solicitan a la Secretaría de Inteligencia del Estado en la etapa de admisión de los empleados públicos.

Al respecto, ver Humberto QUIROGA LAVIE, *Derecho Constitucional*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987, págs. 237 y ss.

Establece el Proyecto comentado que la CNI no podrá denegar la solicitud fundándose en la reserva o secreto de la información requerida.

Ahora bien, ¿puede justificarse la conculcación de los derechos en cuestión con el fundamento arriba mencionado? (41).

En caso que los datos consignados fuesen falsos, inexactos o erróneos, podrá solicitar su rectificación o destrucción.

El Proyecto establece el procedimiento a seguir a tal efecto, y se regula la producción de las pruebas ofrecidas que pueden ser testimonial, pericial, instrumental o informativa y la inspección de lugares o cosas.

La resolución, que se dicte en consecuencia, podrá disponer, en caso de proceder, la rectificación del registro o su destrucción. Asimismo, dispondrá, de oficio, la cancelación de toda anotación relativa a militancia política pasada o presente en partidos u organizaciones legalmente reconocidas, como también las referidas a la vida privada del interesado.

Las distintas registraciones, aun las relacionadas con actividades ilícitas, caducarán, de pleno derecho, en el término de cinco años, si en el mismo lapso no mediare actualización sustentada por nuevos elementos de juicio que, de manera fehaciente, acrediten que el causante persiste en dichas actividades.

El Proyecto contempla que será aplicable el Reglamento aprobado por el Decreto 1759/72 en lo relativo al trámite recursivo contra una supuesta resolución denegatoria y establece, contra la decisión que agote la vía administrativa, un recurso, con trámite particular, ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

En otro orden de ideas prevé un régimen penal para el funcionario público que falseare, ocultare o retaceare información o incumpliere órdenes emanadas de la autoridad administrativa o judicial, con especial agravamiento para el caso de reservas de originales o reproducciones de fichas, anotaciones o registros cuya destrucción se hubiese ordenado.

El Proyecto tiene previsto la disolución de las Escuelas de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y crea la Escuela Nacional de Inteligencia Estratégico-Militar en el ámbito del Ministerio de Defensa y bajo el control y supervisión del Consejo de Defensa Nacional (art. 1 y siguientes de la Ley 16970). También se proyecta la creación de la Escuela Nacional de Inteligencia para la Preservación Democrática de la Paz Interna en el ámbito del Ministerio del Interior y bajo la supervisión y control de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos de Inteligencia, cuya creación también prevé.

La supervisión y control de la actividad de organismos de inteligencia, es atribuida en el Proyecto a dicha Comisión.

El cometido de la Comisión consistirá en verificar que el funcionamiento de los organismos de inteligencia se ajuste estrictamente a los preceptos de la legislación vigente respetando las garantías individuales. Ello, tanto en dependencias de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, como en cualquier otro organismo o ente público o privado o aún de personas particulares vinculadas directa o indirectamente en tareas de información o inteligencia. A tal efecto podrá allanar domicilios, secuestrar documentación y realizar todas las diligencias conducentes a la consecución de sus objetivos, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública. También podrá requerir informes, citar testigos a prestar declaración, impedir que cualquier persona, objeto de la investigación, pueda ausentarse del país sin autorización y podrá mantener el secreto de las actuaciones.

(40) Los diputados Dolores Díaz de Agüero, Horacio Huarte, Carlos A. Becerra, Lorenzo J. Cortese y Raúl E. Baglini presentaron un Proyecto de Ley sobre la consulta de las fichas o legajos de la Secretaría de Inteligencia del Estado. Aquí se dispone que las fichas, legajos o sistemas equivalentes donde el SIDE registra los antecedentes de los habitantes podrá ser conocido directa y personalmente por los particulares en forma semestral.

Dentro de los treinta días que el particular conoció el contenido de dichas fichas o legajos, podrá solicitar se inserte su rectificación o descargo en relación a los antecedentes o calificaciones de la SIDE e incorporar prueba documental que le sirva de sustento.

Según surge de los fundamentos del Proyecto éste pretende «reafirmar una de las libertades más caras a la persona humana, cual es la de saber qué conocimiento cierto se tiene de la actividad pública de la misma, ya que la privada escapa a toda penetración de autoridad alguna, conforme al artículo 19 de la Constitución Nacional».

(41) Cabe destacar la cita de Louis HENKIN, *Privacy and Autonomy*, realizada por

En tiempos de guerra o de emergencia nacional parece no haber dudas (42).

Mientras que en tiempos de paz para la República tales restricciones sólo pueden estar sólidamente fundadas en la necesidad de preservar el interés general constituido por el orden social. Se trata de un interés superior de la comunidad (43) (44).

Se ha señalado con acierto que los servicios de inteligencia no deben «jamás inmiscuirse en las actividades de los ciudadanos probos por el mero hecho de pensar de otra manera» (45).

V. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INTELIGENCIA

V.1. *Jurisdicción en la materia*

La actividad relacionada con la inteligencia —como se concibe en la actualidad— no pudo ser prevista por el constituyente de 1853. De modo que no encontramos en la Constitución Nacional norma alguna que se refiera a esta materia pues las reformas posteriores tampoco la trataron.

Ahora bien, en lo atinente a la jurisdicción nacional o provincial para legislar en la materia, creemos que resulta operativa la «cláusula del progreso» (46). Las implicancias de la cuestión —la seguridad interior, por ejemplo— habilitan al Congreso Nacional para asegurar el bienestar general y legislar en la materia sin perjuicio de la facultad concurrente provincial.

Al mismo tiempo, el artículo 67, inc. 26, de la Constitución Nacional, en cuanto atribuye al Congreso Nacional la facultad de declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la nación en caso de conmoción interior, permite interpretar que en el juego distributivo de competencias debe preponderar la jurisdicción nacional. En efecto, quien tiene atribuido un remedio institucional para conjurar un estado de conmoción puede, nece-

MORGAN, *ob. cit.*, pág. 104, cuando analiza si es constitucional la inteligencia interior: «Friends of liberty are warmly disposed to any decision that favors freedom against authority. The student of the constitution requires something more, a workable accommodation of competing values properly achieved and reasonable justified».

(42) FERREIRA RUBIO, *ob. cit.*, pág. 180; ver, al respecto, Carl SCHMITT, *La dictadura*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1985, pág. 254.

(43) Así, la Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos y Libertades del Hombre de 1950, en su artículo 82, dice: «no se admitirán interferencias con este derecho (respecto de la vida privada, familiar, domicilio y correspondencia), ejercidas por la autoridad pública, salvo cuando fueren necesarias en una sociedad democrática, y dentro de los márgenes previstos por la Ley, para proteger los intereses de la seguridad nacional, de la salud pública, del bienestar económico del país, la prevención del crimen, la conservación del orden, la protección de la salud y de las costumbres o para la protección de los derechos y libertades de otros». Un sentido equivalente tiene el artículo 11.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 23054).

(44) Conf. artículo 6.º, inc. f), Ley 21383, ya citado.

(45) Proyecto del senador don Julio Amoedo.

(46) Artículo 57, inc. 16, de la Constitución Española.

sariamente, legislar para preservar la seguridad interior. Esta está estrechamente vinculada con la actividad de inteligencia.

Ahora bien, al tratarse de una actividad generadora de información útil para la tarea de gobierno, la podrá ejercer tanto el Poder Ejecutivo Nacional como los gobernadores de provincia (47).

V.2. *El carácter secreto de la legislación*

Como ya hemos visto, en general, las normas que rigen la actividad bajo análisis son, en nuestro país, secretas.

Corresponde analizar, entonces, hasta qué punto resulta admisible dicho carácter en un Estado republicano y representativo.

Este tema ha sido tratado en profundidad, entre nosotros, por SAGÜES (48) y RISOLIA (49).

En una primera perspectiva, el primero de los autores mencionados analiza los argumentos dados para justificar el secreto en las asambleas legislativas. Así, enuncia los siguientes: el de la independencia de los legisladores, el de la ética parlamentaria, el de la responsabilidad, el de la utilidad común, el de la paz social, el de la seguridad nacional y el de la cuestión de Estado (50). A continuación analiza los argumentos que justifican la publicidad de las reuniones del parlamento, revisando en esta oportunidad: el de la inutilidad del secreto en el Congreso, el ético, el de la educación política, el del respeto al derecho y a sus formas, el de la forma republicana de gobierno, el del sistema representativo, el del control del pueblo, el del diálogo entre gobernantes y gobernados y el del consentimiento (51).

Al referirse ya al carácter secreto o público de una ley, señala SAGÜES, las opiniones, entre otras, de Joaquín V. GONZÁLEZ que las admite «para realizar propósitos de alta política, cuya divulgación podría poner en peligro la suerte de la República» (52), la de MARIEN-

(47) Según Phillip LACOVARA, citado por MORGAN, *ob. cit.*, pág. 113, en los EE.UU., el Presidente posee la responsabilidad primaria de inteligencia y sus poderes en este campo son extensos. Las funciones del presidente en materia de inteligencia derivan de sus funciones constitucionales establecidas en el artículo II de la Constitución como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (responsabilidad exterior e interior), como único órgano de la Nación competente en relaciones exteriores (responsabilidad exterior) y como encargado de hacer cumplir la ley (responsabilidad interior). Pero, como sostiene el segundo autor citado, la responsabilidad primaria del Presidente en cuestiones de inteligencia interior no excluye al Congreso para participar en su conducción, ya que éste comparte con el Presidente la responsabilidad de formular la política de inteligencia.

(48) Néstor P. SAGÜES, *Las leyes secretas* (El sigilo legislativo en el derecho constitucional argentino), Buenos Aires, 1977. En su prólogo (pág. 7) destaca la frase de HOBBS: «La ley establecida, si no se da a conocer, no es ley» (*Leviatán*, parte II, cap. 26), y la de ALBERDI: «La publicidad es la garantía de las garantías. El pueblo debe ver cómo desempeñan su mandato los legisladores. Las leyes deben ser hechas a su vista, sancionadas en público» (*Elementos del derecho público provincial argentino*, capítulo IV).

(49) Marco Aurelio RISOLIA, «Publicidad de los actos de gobierno, ignorancia de la ley y leyes secretas», *El Derecho*, tomo 68, págs. 837 y ss.

(50) SAGÜES, *ob. cit.*, págs. 33-36.

(51) SAGÜES, *ob. cit.*, págs. 37-44.

(52) Joaquín V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, Ed. Angel Estrada, Buenos Aires, 1959, pág. 492.

HOFF (53), la de GONZÁLEZ CALDERÓN (54) y la de GOLDSCHMIDT, que las acepta para asuntos de defensa nacional (55).

En punto a su adecuación con la Constitución Nacional, SAGÜES estima, en principio, que las leyes secretas son inconstitucionales. En el plano de los valores —señala— «su legitimación —hartamente difícil, excepcional y transitoria— quedaría reservada (y siempre que tales normas fueran indispensables) para los supuestos extranormativos del estado de necesidad, doctrina (...) que no estriba en la “razón de Estado”, ni en el bien del gobernante, sino en los únicos casos donde, de manera incontestable, está en juego la subsistencia de la República o la conservación de la comunidad nacional. Aún en ellos, obviamente, la ley secreta no puede contradecir el valor justicia, ni lesionar la dignidad del hombre» (56).

V.2.1. Principio de la publicidad de las leyes

En nuestro sistema jurídico la publicidad de los actos de gobierno surge del sistema republicano de gobierno (57).

Dentro de dichos actos se destacan las leyes, que deben ser publicadas a fin de cumplir con una doble imposición: por un lado, con el principio ya mencionado, y por el otro para dar cabida a la presunción legal de su conocimiento por todos los habitantes.

En esta presunción radica su obligatoriedad, ya que no puede exigirse el cumplimiento de una disposición que no es conocida o no fue posible su conocimiento (58). De ese modo, nadie puede ante su incumplimiento alegar su ignorancia. Con acierto se ha sostenido que la «publicidad no es un recaudo que perfeccione la ley, pero sí un recaudo esencial para que se la considere obligatoria» (59).

Para que una Ley se constituya en tal es necesario cumplir con un determinado procedimiento formativo que culmina con la promulgación a cargo del Poder Ejecutivo (60). Pero dicha Ley, luego de promulgada, no es obligatoria sino hasta su publicación (61).

(53) Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, 1982, pág. 214; allí señala este autor que las leyes secretas son dictadas para realizar propósitos de alta política, cuya divulgación podría poner en peligro la suerte de la República.

(54) Juan GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, Ed. V. Lajouane, Buenos Aires, 1931, tomo III, pág. 40, quien las justifica si se refieren a «altos intereses públicos» o a «cuestiones que conciernen al Estado».

(55) Werner GOLDSCHMIDT, *Introducción filosófica al derecho* (Teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes), Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 232.

(56) SAGÜES, *ob. cit.*, pág. 120.

(57) Artículo 1.º Constitución Nacional.

(58) Marco Aurelio RISOLIA, *ob. cit.*, E.D. 68-837; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1983, págs. 127 y ss.; estos prestigiosos autores señalan que la publicación en los *Boletines Oficiales* de una ley es un requisito esencial para la existencia de la misma, no una mera regla formal o una simple condición de eficacia (pág. 127).

(59) RISOLIA, *ob. cit.*, pág. 840.

(60) Artículo 69 Constitución Nacional.

(61) El artículo 2 del Código Civil agrega, además, que las leyes regirán desde el

La aplicación por parte de un organismo estatal de una ley no conocida por los particulares puede plantear un supuesto de accionar ilegítimo, pero no necesariamente implica que la norma en sí misma sea inconstitucional.

V.2.2. *Excepciones al principio: las leyes secretas*

Como opuestas al principio de publicidad de las leyes y de los actos de gobierno, existen las llamadas «leyes secretas» o «reservadas» relacionadas con la actividad de inteligencia, cuyo contenido se ha ocultado al conocimiento de particulares.

Este tipo de normas plantea diversas cuestiones según sea el punto de vista desde el cual se las analice: *a)* del Estado como creador de ellas; *b)* de sus destinatarios; *c)* de los particulares, o *d)* del órgano jurisdiccional o de control (62).

a) Para el Estado como creador de la ley secreta, ésta se mantiene oculta a partir de ciertos niveles jerárquicos. Así, no dudamos que tanto el Poder Ejecutivo tiene o debe tener acceso a ellas, como así también los altos funcionarios de la Secretaría de Inteligencia que conocen la Ley 19373 y sus modificatorias. Ello no obsta a su carácter de secreto.

Deben ser conocidas, además, para determinar la partida presupuestaria necesaria para cumplir con sus cometidos (63).

b) Para los funcionarios de rango inferior a los mencionados en el apartado anterior, la ley secreta no deja de serlo, pero es conocida por ellos. Así, los empleados de la Secretaría de Inteligencia del Estado deben tomar conocimiento de la Ley 19373 al momento de su ingreso (64).

Ello por dos razones: para conocer el régimen jurídico aplicable a su relación de empleo público, es decir, sus derechos, obligaciones, como así también sus competencias y normas de funcionamiento, y, por otra parte, para determinar su obligatoriedad que, como vimos, radica en el conocimiento que de la norma tengan sus obligados.

Es decir, que, en este supuesto, la norma no pierde su carácter secreto, sino sólo respecto de sus implicados, que podrán hacerla valer en su relación funcional.

c) Para los particulares, el carácter de secreto de una ley no cede bajo ninguna circunstancia.

En la medida que las normas con dicho carácter regulen únicamente el funcionamiento interno y estructura orgánica de la Secretaría de Inteligencia, ello no afectará su particular ámbito de derechos y garantías.

Mientras que si alguna de estas normas habilitan al desarrollo de actividades que afectasen sus derechos y garantías, su aplicación sería cuestionable desde una perspectiva constitucional. Lo que implicaría una ilegitimidad en la aplicación de la norma en cuestión y tornaría reprocha-

día que ellas determinen. Si no designaran tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes a su publicación oficial.

(62) Dado el tema desarrollado en este trabajo, el análisis en cuestión se referirá únicamente a las normas de carácter secreto relativas a los organismos de inteligencia y sus actividades.

(63) El régimen de dichas partidas y su distribución es también secreto.

(64) Ver capítulo VII de este trabajo y especialmente la nota 111.

ble el carácter secreto o reservado de ésta, que, por otro lado, podría considerarse en sí misma como irreprochable.

d) En lo que se refiere al órgano jurisdiccional, obviamente, éste deberá conocer las normas secretas que estén involucradas en la causa a resolver.

Por nuestra parte consideramos que, en principio, repugna al espíritu republicano (65) el carácter secreto de las leyes en general.

En la particular materia en análisis, a la luz de las normas proyectadas a las que aludimos en este trabajo y las normas a las que hemos tenido acceso que regulan la materia de inteligencia, no advertimos razones que justifiquen el secreto, aunque podrían existir en algún supuesto muy excepcional. En ese caso, el carácter secreto deberá obedecer a la configuración de un supuesto en el que esté verdaderamente comprometida la «seguridad interior» o la «seguridad nacional» (66) (67).

VI. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INTELIGENCIA

La inteligencia es una función que se encuentra en manos de diversos órganos de la Administración pública (68) (69).

(65) Compartimos el criterio expuesto por BIDART CAMPOS en cuanto sostiene que «como principio la ley secreta no se compadece con el sistema republicano, por lo que sólo resulta admisible en situaciones muy excepcionales de estados reales de necesidad o secretos de Estado, y cuando además su aplicación se reserva a la mera esfera "interna" del poder, sin alcanzar en su dispositivo a los particulares. Nunca puede tolerarse como constitucional una ley secreta con pretensión de obligar y aplicarse fuera de la órbita puramente interna del poder» (German BIDART CAMPOS, «Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino», tomo II, *El Derecho Constitucional del poder*, Ediar, Buenos Aires, 1989, págs. 235 y ss.

(66) Así, por ejemplo, el artículo 10 del Decreto Ley 4500/63 disponía: «Todas las actividades que desarrolla la Secretaría de Informaciones del Estado, como asimismo su organización y documentación, toman el carácter particular de "Estrictamente secreto y confidencial", en interés a la seguridad de la Nación...».

(67) Se trata, como vimos, de conceptos jurídicos indeterminados (ver nota 27).

(68) Así, Eduardo E. ESTÉVEZ, en *Seguridad e inteligencia en el Estado Democrático*, 1987, cd. Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, pág. 66, enumera a estos organismos de la siguiente manera:

— Organismos de inteligencia de las tres fuerzas armadas: inteligencia estratégica, operacional inteligencia de combate y seguridad operacional, propia de cada fuerza.

— Jefatura II de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto: coordinación de la inteligencia estratégica militar y operacional de las tres fuerzas.

— Superintendencia del Interior de la Policía Federal: inteligencia relacionada con la prevención y la represión de delitos de competencia ordinaria y federal, es decir, la inteligencia policial.

— Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE): inteligencia exterior e interior que contribuye a la inteligencia estratégica nacional; contra-inteligencia.

— Organismo de inteligencia de las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina): inteligencia relacionada con la misión y ámbitos de actuación de dichas fuerzas.

— Dirección General de Informaciones del Ministerio de RREE y Culto (DIRE): seguridad en comunicaciones e inteligencia exterior.»

(69) Para conocer la organización administrativa de la inteligencia en los Estados Unidos de América, ver QUIRK, *The intelligence community*, cit., págs. 229 y ss.; Mark LOWENTHAL, *U.S. Intelligence Evolution and Anatomy*, cit., págs. 77 y ss.; KENT, *Inteligencia estratégica*, cit., págs. 95 y ss.; RICHELSON, *The U.S. intelligence Community*, cit.,

Uno de estos organismos es la Secretaría de Inteligencia de Estado, al que se le ha atribuido la misión de «proporcionar al Gobierno Nacional las informaciones necesarias, a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado» (70) (71).

Con el fin mencionado, se han atribuido funciones a las Subsecretarías de dicha Secretaría, denominadas «A» «B» y «C», cuyas concretas competencias son secretas (72) (73).

Según el artículo 11 de la Ley 22520, reformado por la Ley 23930 dichas competencias serán determinadas por el Poder Ejecutivo.

El titular de la Secretaría de Inteligencia tendrá rango de jerarquía de Secretario de Estado e integrará el Gabinete Nacional (74). Por tal motivo, además de su competencia específica, cuenta con funciones similares a la de los Ministros de Estado (75) (76).

Como antecedentes de la actual Secretaría de Inteligencia de Estado, podemos mencionar a la Coordinación de Información de la Presidencia de la Nación (77) creada en 1946 bajo la dependencia directa el Presiden-

págs. 11 y ss.; WOODWARD, VEIL: *Las Guerras secretas de la CIA 1981-1987*, cit., págs. 17 y ss. Respecto de la URSS, podrá consultarse BARRON, *La KGB hoy. Una mano oculta*, cit., págs. 461 y ss. Referido a Israel, en Jacques DEROGY y Hesy CARMEL, *Israel ultra-secreto*, Planeta, Buenos Aires, págs. 327 y ss. Existe también otra obra de RICHELSON que analiza las organizaciones de inteligencia del Reino Unido, Canadá, Italia, Alemania Federal, Francia, Israel, Japón y China, titulada *The foreign intelligence organizations*, Ed. Harper Business. No hemos accedido a esta obra.

(70) Anexo IX, apartado VII, de la Ley 23390. Equivalente misión le fue asignada en el anexo IX, apartado VII, del Decreto 479/90.

(71) La Ley 22520 denominó erróneamente a este organismo como Secretaría de Información del Estado. Dicha errata fue subsanada mediante el artículo 2.º de la Ley 22641.

(72) Equivalente estructura fue dispuesta en el Decreto 479/90, citado en nota 70.

(73) Según los fundamentos del Proyecto de Ley de Julio A. AMOEDO, ya descrito, en el año 1986, la SIDE constaba también de tres Subsecretarías: de Interior, que procesa información sobre el espectro político, económico, social, estudiantil, gremial y subversivo; la Secretaría de Exterior controla los agentes dispersos en el exterior, y la Subsecretaría de Servicios alimenta a las otras dos con material que le requieran para el cumplimiento de esas misiones.

(74) Artículo 11, Ley 22520, reformado por Ley 23930.

(75) Dichas funciones, según el artículo 4.º, inciso a), de la Ley 22520, son: «1. Intervenir en la determinación de los objetivos políticos; 2. Intervenir en la determinación de las políticas y estrategias nacionales; 3. Intervenir en la asignación de prioridades y en la aprobación de los planes, programas y proyectos conforme lo determine el sistema nacional de planeamiento; 4. Intervenir en la aprobación del presupuesto nacional; 5. Informar sobre actividades propias de su competencia y que el Poder Ejecutivo Nacional considere de interés para el conocimiento del resto del Gabinete; 6. Intervenir en todos aquellos asuntos que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración».

(76) El diputado Néstor Perl presentó un Proyecto de Ley sobre los requisitos exigibles para el desempeño de la función de Secretario de Estado. Según prevé este proyecto de ley, el Secretario de Inteligencia del Estado deberá ser un ciudadano que reúna los requisitos exigidos por la Constitución Nacional para ser Senador y contar con grado universitario no inferior a Licenciatura o título habilitante de profesión liberal, grado de oficial de las Fuerzas Armadas o equivalente de las fuerzas de seguridad; en el supuesto de ser designado un militar deberá revistar en situación de retiro.

Previo a la designación del Secretario de Inteligencia, el Poder Ejecutivo deberá requerir la opinión del Senado Nacional.

(77) Decreto 337/46. Desconocemos si existe algún antecedente normativo anterior por el carácter secreto de estas normas.

te de la Nación. Los fundamentos de la creación de este organismo se basaban en la necesidad de un «conocimiento integral y preciso de las actividades que desarrollan los diversos organismos que componen el Estado» (78).

El Decreto 11183/54 especificó la misión de la Coordinación de Informaciones de Estado, que sustituye al arriba mencionado, estableciendo que ella debía «suministrar al Poder Ejecutivo nacional y demás organismos del Estado las informaciones que se consideren útiles o les sean requeridas, centralizando y coordinando las que se originen en los servicios especializados y en los organismos gubernamentales» (79).

A partir del Decreto 776/56 se hace referencia a la Secretaría de Inteligencia de Estado con misiones similares a los organismos citados más arriba. A los que explícitamente agrega que deberá satisfacer «las necesidades de información (...) que impliquen el empleo de medios secretos para su obtención» (80).

Este Decreto disponía, además, que cesaban en sus funciones todos los organismos secretos de informaciones políticas y/o personales existentes, con excepción de las pertenecientes a las Fuerzas Armadas (81). A pesar de ello, dispone que los Ministerios civiles podrán disponer de organismos de informaciones de carácter público (82).

Con posterioridad, mediante el Decreto 2085/61, se ampliaron las funciones de la Secretaría de Informaciones del Estado asignándole la misión de ser el organismo «encargado de planificar, dirigir y supervisar la acción del Estado en materia de comunismo y otros extremismos» (83).

El Decreto Ley 4500/63 constituyó el primer antecedente que, respecto de la Secretaría de Informaciones de Estado, mencionó como misión de ésta no sólo realizar misiones informativas, sino también la de «producir inteligencia en interés de la seguridad de la Nación, para la conducción de los asuntos de Estado y para la acción contra el comunismo» (84). Además de ello establecía que «la Secretaría de Información de Estado se organizará como organismo técnico especializado en inteligencia» (85).

Es importante destacar que esta norma establecía que la Secretaría de Informaciones de Estado no iba a construir un organismo de represión ni le otorgaba facultades compulsivas, ni cumpliría tareas policiales (86) (87).

(78) Considerandos del Decreto 337/46.

(79) Artículo 2, inc. f), del Decreto 11183/54.

(80) Artículo 1, Decreto 776/56.

(81) Artículo 5, Decreto 776/56.

(82) Artículo 6, Decreto 776/56.

(83) Artículo 2, Decreto 2085/61.

(84) Artículo 1, Decreto Ley 4500/63.

(85) Artículo 3.º, Decreto Ley 4500/63.

(86) Artículo 6, Decreto Ley 4500/63.

(87) Los diputados nacionales don Alfredo Orgaz y don Víctor A. de Martino han presentado un Proyecto de Ley sobre la Secretaría de Inteligencia del Estado. Este Proyecto determina que la misión de este organismo es realizar actividades referentes a información, inteligencia y contrainteligencia en los ámbitos correspondientes para contribuir a la acción de gobierno del Poder Ejecutivo Nacional y a la preservación del sistema constitucional (art. 1).

En el ámbito de la Defensa Nacional, la Ley 16970 dispuso «con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales» (88), la dependencia directa e inmediata del Presidente de la Nación, de la Central Nacional de Inteligencia (CNI) (89).

En dicha ley se establecía en el artículo 25 como competencia de la Central Nacional de Inteligencia: «a) realizar y centralizar las actividades de inteligencia necesarias al planeamiento de la política y estrategia nacional inherentes a la seguridad nacional; b) proporcionar inteligencia estratégica centralizada y evaluada al Consejo Nacional de Seguridad (90); c) formular la doctrina nacional de inteligencia; d) correlacionar y evaluar la información concerniente a su adecuada difusión a los Ministros, Comandos en Jefe, Secretarios de Estado y Gobiernos de Provincia; e) mantener enlace técnico funcional con los organismos de inteligencia e información de los Ministerios, Comandos en Jefe, Secretarías de Estado y Gobiernos de Provincia» (91).

Para el cumplimiento de dicho cometido este organismo tiene acordadas, según el artículo 2, las siguientes funciones: a) satisfacer las necesidades y requerimientos de información, inteligencia y contrainteligencia del Poder Ejecutivo Nacional; b) instrumentar las medidas tendentes a la preservación y defensa de los intereses nacionales; c) satisfacer las necesidades y/o requerimientos de información e inteligencia que formule la Central Nacional de Inteligencia; d) acordar con los organismos nacionales y provinciales no constitutivos de la Central Nacional de Inteligencia la coordinación de la actividad informativa para la producción de inteligencia; e) formar, capacitar y especializar su propio personal y, a requerimiento, el de otros organismos que necesiten capacitación específica.

Se prevé la facultad de realizar actividades específicas tanto en el ámbito externo como interno.

Expresamente se establece que no constituye un organismo de represión ni tiene facultades compulsivas. Tampoco cumple tarea policial. Asimismo, dispondrá, para la ejecución de sus tareas, de sus propios medios de información, públicos y secretos.

El Proyecto de Ley determina que la Secretaría de Inteligencia de Estado estará integrada exclusivamente por personal civil de carrera.

Se define como personal de carrera a aquel que, previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios de incorporación, capacitación mediante, ingresa a la Secretaría de Inteligencia por la categoría que en cada caso legalmente corresponda (art. 11).

También se prevé la creación de la Escuela Superior de Inteligencia a fin de reclutar y formar al personal.

Luego de transcurrido un año a partir del regreso de la Escuela Nacional de Inteligencia, el personal de carrera gozará del derecho a la estabilidad, disponiéndose que los agentes conservarán su empleo mientras mantengan su capacidad física y competencia para desempeñarlo (art. 17).

En lo que se refiere a los recursos económicos, el Proyecto distingue los fondos públicos de los secretos, de tal modo que el artículo 19 establece que la Secretaría de Inteligencia del Estado dispondrá de los fondos que anualmente le asigne el presupuesto general de la Nación, actuando como responsable ante el Tribunal de Cuentas de la Nación, siendo aplicable, respecto de la utilización de los fondos públicos la Ley de Contabilidad y sus disposiciones reglamentarias. Respecto de los fondos secretos, se registró por el Decreto Ley 5356/56. Este Decreto Ley es de carácter secreto.

Este proyecto prevé la derogación de las Leyes 19373 y 20195.

(88) Artículo 1, Ley 16970.

(89) Artículo 11, Ley 16970.

(90) Cuyas funciones están descritas en el artículo 13 de la ley.

(91) Este artículo fue modificado por el Decreto 162/73, que estableció que la

El titular de la Central Nacional de Inteligencia tenía el rango de Secretario de Estado y era miembro del Consejo Nacional de Seguridad (92) (93).

La actual ley de Defensa Nacional (94) estableció en su artículo 15 que «el organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de defensa».

El artículo 45 de la Ley 23554 dispuso con carácter transitorio la función del Consejo de Defensa Nacional de elaborar, en el término de un año, diversos proyectos de ley sobre el sistema nacional de información e inteligencia que contempla el control parlamentario y una ley de secreto de Estado (95). Hasta el momento que se promulguen dichas normas (96),

Central Nacional de Inteligencia de Estado sería presidida por el Secretario de Informaciones de Estado y que estaría integrada por los organismos de inteligencia de Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal.

En ese mismo año, la Ley 20194 modificó nuevamente el artículo 25 de la Ley 16970, estableciendo que la Central Nacional de Inteligencia estaría presidida por un oficial superior de las Fuerzas Armadas con jerarquía de General o equivalente del Cuerpo de Comando, al que tendría cargo de Secretario de Estado.

Además, la Ley 20194 agregó a la ley de Defensa Nacional el artículo 25 bis, donde se detallan las competencias de la Central Nacional de Inteligencia y establece que le corresponde realizar las actividades de inteligencia necesarias para el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad.

(92) Artículo 12 de la Ley 16970.

(93) El senador nacional don Julio A. Amoedo presentó un Proyecto de Ley de Creación de la Central Nacional de Inteligencia. Este Proyecto persigue dos fines principales: el primero consiste en eliminar la desorganización reinante derivada de la gran cantidad de organismos de inteligencia existentes en la actualidad, con una actuación carente de coordinación y organicidad. Además, existen servicios de inteligencia tanto en la Policía Federal como en las policías provinciales y otros citados en los fundamentos del proyecto. Para ello dispone la creación de la Central Nacional de Inteligencia, que estará destinada a coordinar el accionar de todos los organismos de esta actividad y proveer tanto de inteligencia estratégica como de información general y particular al Poder Ejecutivo y a otros organismos (arts. 1, 2 y 3 del Proyecto). El segundo de los objetivos propuestos busca establecer un control parlamentario sobre la actividad que desarrolla esta comisión. Así, la Central Nacional de Inteligencia estará integrada por dos representantes de cada una de las Cámaras del Congreso. Entre los fundamentos del proyecto su autor sostiene que «esta necesidad de control parlamentario que planteo en mi Proyecto de Ley creando la CNI responde a nuestro ordenamiento constitucional, no violenta disposición alguna y, contrario *sensu*, fortalecerá los servicios de inteligencia al reforzar los controles a través de la actividad parlamentaria, permitiendo el control del pueblo a través de sus representantes, los señores diputados, y se fortalece el principio federalista, siempre proclamado, pero raramente efectivizado, a través de los señores senadores. A su vez —y quizá sea ella una de las facetas más significativa— permitirá romper con la hegemonía, en lo que hace a la comunidad informativa de las Fuerzas Armadas, y esto no para imponer otra hegemonía de distinto signo, sino para hacer realidad un esfuerzo mancomunado del gobierno, comunidad política y fuerzas armadas en pro del bien común». La Central mencionada estará presidida por el secretario de Inteligencia del Estado, y compuesta por representantes de los Ministerios de Defensa e Interior y por los jefes de los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

(94) Ley 23554. El artículo 38 derogó la Ley 16970.

(95) Incisos *e*) y *f*), respectivamente, del artículo 46 de la Ley 23554.

(96) Hecho que, al momento de realizar este trabajo, no se ha producido.

los organismos de inteligencia mantendrán la misión, integración y funciones determinadas por el Poder Ejecutivo Nacional (97) (98) (99) (100).

(97) Artículo 47, Ley 23554.

(98) El Decreto 83/89, dictado luego de los acontecimientos ocurridos en La Tablada los días 23 y 24 de enero de 1989, creó, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, el Consejo de Seguridad, integrado entre otros funcionarios por el Secretario de Inteligencia de Estado.

Este organismo tenía a su cargo el asesoramiento del Poder Ejecutivo sobre «las medidas a adoptar para conjurar todo hecho de violencia organizado que atente contra la seguridad, la vida, la propiedad o la libertad de los habitantes de la Nación o pongan en riesgo a alguna de las instituciones o su patrimonio...». En particular respecto al tema en análisis dispone que «articulará las tareas de inteligencia operativa» [art. 3, inc. c)].

Este Decreto 327/89 creó el Comité de Seguridad Interior cuya misión consistía en preparar, ejecutar y controlar las medidas tendentes a prevenir y conjurar la formación o actividades de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional o atentar contra la vida, la libertad o la seguridad de los habitantes de la Nación.

Ante la consumación de algunos de los hechos previstos en el artículo 7 dispone que el Presidente podrá «instruir a los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia, para que presten colaboración en las tareas que resulten necesarias para prevenir y neutralizar aquella actividad, aunque no forman parte de su cometido específico».

(99) El tema de la seguridad interior ha merecido un reciente y valioso análisis por José Manuel UGARTE, quien estudia los modelos de Venezuela, Brasil, Chile, España, Italia, Alemania; pasa revista a la legislación en la materia y concluye con un Proyecto de Ley de Seguridad Interior (*Seguridad Interior*, Ed. Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, Buenos Aires, 1990). Los diputados Victorio Bisciotti y Miguel Angel TOMA presentaron un Proyecto de Ley de Seguridad Interior. En los aspectos que hacen a la comunidad de inteligencia, este Proyecto establece la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia Interior, que «constituirá el órgano a través del cual el Ministerio del Interior ejercerá la dirección y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal, como también de los pertenecientes a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. En estos últimos casos, exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior. Respecto de los existentes a nivel provincial su actividad estará determinada por los convenios que se celebren» (art. 17).

Dicha Dirección de Inteligencia Interior dependerá de la Subsecretaría de Seguridad Interior (art. 15). Este organismo constituirá un órgano de trabajo del Comité de Crisis, «cuya misión será ejercer la conducción política y supervisión operacional de las fuerzas federales y provinciales que se encuentran empeñadas en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional» (art. 14).

(100) La Cámara de Diputados sancionó el 13 de junio de 1991 un Proyecto de Ley de Seguridad Interior, que fue remitido, en la misma fecha, a la Cámara de Senadores. Este Cuerpo aún no lo ha tratado. Este Proyecto establece que el Ministerio del Interior, por delegación del presidente de la Nación, ejercerá la conducción política del esfuerzo nacional de policía (art. 8, 1.º párrafo), para lo cual contará con la Subsecretaría de Seguridad Interior.

El titular del Ministerio del Interior tendrá a su cargo la dirección superior de los cuerpos policiales y Fuerzas de seguridad del Estado Nacional (art. 8, 4.º párrafo). Entre las atribuciones que implica dicha facultad se encuentra la de «dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina; como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina; en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior» (art. 8, párrafo 5, inc. 2).

El Proyecto dispone la creación de un Consejo de Seguridad Interior como órgano asesor en la elaboración de las políticas relativas a la Seguridad Interior del Ministerio del Interior. Este Consejo intervendrá también en la elaboración de planes y ejecución

En virtud de lo dispuesto en el Decreto 1448/91, también cuenta con competencia en materia de inteligencia la Casa Militar de la Presidencia de la Nación. La llamada Agrupación Seguridad e Inteligencia es el organismo que cuenta con la responsabilidad directa para ello (101).

En el ámbito militar, la Ley 16970 dispuso que el Estado Conjunto (102) fuese asistido por los servicios de inteligencia de las tres Fuerzas Armadas, con relación a la información e inteligencia necesarias para el planeamiento de la estrategia militar y de la conducción estratégica de las operaciones militares.

La Ley 23554 dispone que «la producción de inteligencia estratégica militar estará a cargo del organismo de inteligencia, que se integrará con los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y que dependerá en forma directa e inmediata del Ministerio de Defensa».

de acciones tendentes a garantizar la seguridad interior. Para el cumplimiento de tal tarea podrá «requerir de los organismos civiles nacionales o provinciales de inteligencia y los de las fuerzas de seguridad y policiales toda información e inteligencia necesaria, la que deberá ser suministrada» [art. 10, inc. e)].

La mencionada Subsecretaría de Seguridad contará en su estructura con una Dirección de Inteligencia Interior (art. 14).

Esta Dirección constituirá el órgano a través del cual el Ministro del Interior ejercerá la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia ya mencionada (art. 16).

La Dirección de Inteligencia Interior estará integrada por personal de Policía Federal, Gendarmería, Prefectura Naval y policías provinciales, además de los funcionarios que fuesen necesarios.

El Proyecto crea una Comisión Bicameral de Fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia, que «tendrá por misión la supervisión y control de los órganos y organismos de seguridad interior e inteligencia actualmente existentes, de los creados por la presente Ley y de todos los que se crearán en el futuro (art. 33), verificando que el funcionamiento se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes (art. 35).

Dicha Comisión estará integrada por seis miembros de cada Cámara del Congreso Nacional, y tendrá carácter permanente y dictará su propio reglamento interno (art. 34).

A fin de que la Comisión cumpla con su cometido, tendrá las facultades necesarias y, en especial, estará facultada para: «a) requerir de todo organismo o ente público nacional, provincial o municipal, como asimismo de entidades privadas, toda la información que estime necesaria, la que deberá ser suministrada; b) requerir del Poder Judicial que cite y haga comparecer con el auxilio de la Fuerza Pública a las personas que se considere pertinentes, a fin de exponer sobre hechos vinculados a la materia en comisión; c) requerir de los organismos judiciales pertinentes, se impida la salida del territorio nacional, sin autorización, de aquellas personas que constituyeran objeto de las investigaciones a emprenderse; d) proponer al Poder Ejecutivo Nacional medidas tendentes a la superación de las deficiencias que se advirtieran con motivo de las investigaciones propuestas (art. 36).

Se prevé que la Comisión deberá elaborar anualmente un informe público para ambas Cámaras del Congreso y otro, secreto, dirigido también a ellas y al Poder Ejecutivo Nacional, en el cual se informará respecto de los resultados de la labor desarrollada y las mejoras que crea necesario implementar (art. 37).

(101) El anexo III de dicho Decreto establece que la Agrupación Seguridad e Inteligencia deberá «planificar, ejecutar y fiscalizar las acciones de seguridad, coordinando los requerimientos de inteligencia y contra-inteligencia necesarios para preservar en forma permanente la integridad física del señor Presidente de la Nación y sus familiares directos, como así también los de la Casa de Gobierno y Residencia Presidencial de Olivos».

(102) Organismo de trabajo del Comité Militar dependiente de la Junta de Comandantes en Jefe (Ley 16970, art. 21).

Esta norma prohíbe que los organismos de inteligencia militar constituyan hipótesis de trabajo a partir de las diversas cuestiones relativas a la política interna del país (103).

VII. RÉGIMEN DE LOS AGENTES

Dadas las particulares tareas y circunstancias en que éstas se desarrollan, los agentes pertenecientes a los servicios de inteligencia se encuentran regidos por normas distintas a las contenidas en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública aprobado por la Ley 22140, aplicable a los integrantes de la Administración Pública centralizada (104) (105).

Se les aplica el llamado Estatuto para el «Personal Civil» de Inteligencia de la Secretaría de Informaciones del Estado y de las Fuerzas Armadas, aprobado por la Ley 19373, modificada por la Ley 21705, y su Decreto Reglamentario 4631/73 (106).

Antes del dictado de dicho cuerpo normativo se regían por el Decreto 2121/58, también de carácter secreto (107) (108).

A pesar de ello, entendemos que la Ley 22140 rige con carácter supletorio y teniendo en cuenta las situaciones particulares del caso, toda vez que según el artículo 1.º de la Ley 22140 el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública «es de aplicación al personal que se encuentra amparado por regímenes especiales, en todo lo que éstos no previeran».

Respecto al régimen especial antes mencionado el personal con funciones directamente vinculadas al cumplimiento de la misión específica de inteligencia debe ser personal militar superior o de seguridad, en ambos casos de rango superior; o ser profesional universitario o certifica-

(103) Equivalente prohibición contiene el Proyecto de Ley de creación de la Central de Inteligencia ya comentado, en su artículo 4, según párrafo que establece: «Aquellos asuntos relativos a la política interna del país —de directa dependencia de la CNI— no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militar o de seguridad de cualquier orden que fueran».

(104) Este régimen establece expresamente una excepción a su aplicación para «el personal que requiera un régimen particular por las especiales características de sus actividades, cuando así lo resolviera el Poder Ejecutivo» [art. 2.º, inc. h)].

(105) En el dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, del 20 de julio de 1993, se indica que «los agentes civiles de inteligencia se encuentran sometidos a un régimen especial».

(106) No hemos podido acceder a dichas normas. Las opiniones vertidas en este punto se fundamentan en diversos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación porque pueden, en definitiva, no coincidir con lo efectivamente normado.

(107) Dicho Decreto había aprobado el «Estatuto para el Personal Civil de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas».

(108) Otros antecedentes en esta materia, pero de carácter público, son el Decreto Ley núm. 3252/57, que aprobó el «Estatuto del Personal Civil de la Secretaría de Informaciones del Estado y de los Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas», y el Decreto Ley 4500/63 de octubre de 1990.

do de capacitación otorgado por la Secretaría de Inteligencia o los organismos correspondientes de las Fuerzas Armadas (109) (110).

Luego de su ingreso, los agentes deben suscribir, en razón del carácter secreto de la normativa aplicable a su relación de empleo público, una «Declaración Jurada de haber tomado conocimiento de la Ley 19373» (111).

En razón de las particularidades de la función que cumplen los agentes de los servicios de inteligencia, será de aplicación la norma prescrita en el artículo 222 del Código Penal (112) (113).

Así, el «Proyecto de Ley sobre la Secretaría de Inteligencia del Estado» ya mencionado, en su artículo 20 establece que «las tareas que se desarrollan en cumplimiento de la misión y funciones que son propias de la Secretaría de Inteligencia de Estado, así como su organización, documentación y planteles, son calificados en interés de la defensa y seguridad nacionales como estrictamente secreto y confidencial. Aquellas personas que las vulneran de alguna manera o divulguen documentación con calificación de seguridad "secreto" o superiores, se harán pasibles de la aplicación, a los efectos penales, de lo dispuesto en el Código Penal de la Nación Argentina».

Por iguales motivos que los más arriba indicados resultaban de especial aplicación las normas penales dispuestas por la Ley 13985 reformada por la 16648 (114) que reprimían del delito de espionaje (115).

(109) Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación n.º 361, del 24 de octubre de 1990.

(110) El Proyecto de Ley sobre la Secretaría de Inteligencia del Estado, comentado en la cita 87, dispone, por el contrario, que la Secretaría de Inteligencia del Estado estará integrada exclusivamente por personal civil de carrera. El artículo 15 de este proyecto dispone que: «El personal de carrera estará comprendido por tres escalafones, a saber: a) escalafón de personal superior: se desempeñará como personal superior aquel que al momento de su ingreso contare con título universitario expedido por universidades nacionales o privadas reconocidas. El personal comprendido en este escalafón ingresará en la categoría 10 y podrá acceder hasta el nivel de director; b) escalafón de personal auxiliar: se desempeñará como personal auxiliar aquel que posea título secundario. El personal comprendido en este escalafón ingresará por la categoría 15 y podrá acceder hasta el cargo de jefe de sección; c) escalafón de personal de maestranza y servicios: se desempeñará como personal de maestranza y servicios aquel que posea estudios primarios. El personal comprendido en este escalafón por la categoría 20.

(111) Anexo IV del Decreto 4639/73 reglamentario de la Ley 19373 conforme surge del dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, citado en nota 109.

(112) Artículo 222 del Código Penal: «Será reprimido con reclusión o prisión de dos a ocho años el que revelare secretos políticos o militares concernientes a la seguridad, a los medios de defensa o a las relaciones exteriores de la Nación. Será reprimido con prisión de seis meses a dos años al que hallándose en posesión de dichos secretos en virtud de su empleo, oficio o de un contrato oficial, por imprudencia o negligencia diere ocasión a que sean conocidos».

(113) Así, dentro de los deberes que el Decreto-Ley núm. 3252/57 imponía a los agentes de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los Servicios de Informaciones de las Fuerzas Armadas se encontraba la de firmar un juramento de fidelidad a la Patria antes de su ingreso y sobre mantenimiento del secreto y reserva de todo aquello que llegara a conocer en razón.

(114) La Ley 13985 fue derogada por Decreto Ley 788/63 sobre Represión de delitos contra la seguridad de la Nación, la seguridad pública, la salud pública y la tranquilidad pública. La Ley 16648 derogó este Decreto Ley, reestableciendo la vigencia de la 13985 con las reformas allí introducidas. Finalmente, esta última Ley fue derogada.

(115) La Ley 13985, reformada por la Ley 16648, disponía varias figuras del espionaje,

Partiendo de la inaplicabilidad directa de los agentes de la Secretaría de Inteligencia del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, y según surge de la doctrina emanada de la Procuración del Tesoro de la Nación (116), no es aplicable el régimen del recurso judicial directo establecido en el artículo 40 de la Ley 22140, sino el sistema general de recursos previstos en la Ley 19549 y su Reglamento (117).

Respecto al régimen de retiros y jubilaciones de los agentes de la Secretaría de Inteligencia del Estado, éstos se encuentran amparados por la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal (118). Así, los beneficios jubilatorios de que gozan aquellos agentes son los que corresponden al personal superior de Seguridad de la Policía Federal, lo que implica una identidad del beneficio ante iguales circunstancias (119).

VIII. CONCLUSIONES

1. La inteligencia es una actividad que desarrollan los Estados modernos con distintos fines (vgr., contribuir a una más eficaz acción de gobierno, preservar la seguridad interna, la seguridad nacional) que con-

a saber: *a)* «el que procurare, buscare, revelare, remitiere o aprovecharse noticias, documentos, informaciones u objetos de orden político, social, militar o económico que deban permanecer secretos en función de la seguridad, de la defensa o de las relaciones exteriores de la Nación»; *b)* «el que cometiere los delitos descritos en el artículo 2 (descritos en *a)*), sirviéndose de su empleo, función, estado o misión, agravándose la pena si el agente actuara al servicio o en beneficio de una potencia extranjera»; *c)* «el que con cualquier ardid o engaño o mediante efracción o escalamiento se introdujere en una obra cualquiera de defensa, puesto, servicio, depósito, almacén, construcción de defensa nacional o en todo otro establecimiento militar; o en un banco, aeronave, vehículo, servicio o establecimiento industrial organizado o empleado por la autoridad competente en el interés de la defensa nacional»; *d)* el que careciente de permiso de autoridad competente tomare fotografías, ejecutare dibujos, operaciones topográficas, geológicas o reproducciones, por cualquier medio o método, de zonas, obras o materiales situados dentro de un radio prohibido por la autoridad en razón de la defensa nacional», o «el que copiare, imitare, vendiere, distribuyere, publicare o retuviere dichas reproducciones»; *e)* «todo aquel que sin autorización para ello entregue, remita, comunique, publique o difunda datos económicos, políticos, militares, financieros o industriales que sin ser secretos o reservados, no estén destinados a su publicación o divulgación, y de los cuales teniendo conocimiento o se le hubiesen confiado en razón de su empleo, función, estado o misión».

(116) Dictamen citado en nota 109.

(117) Los Decretos Leyes 3252/57 y 4500/63 no prevén en sus textos regímenes de recursos administrativos ni judiciales.

(118) Así lo dispone el artículo 13, inciso *b)*, apartado 5, de la Ley 19373 según surge del Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, citada en nota 105.

El Decreto 1324/91, en su artículo 4.º, derogó toda norma legal que dispusiera la inclusión en el régimen provisional de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal de agentes de la Administración Pública Nacional ajenos a la institución policial o esa caja, excluyéndose expresamente al personal comprometido en la Ley 19173. Dicha Ley es de carácter secreto, pero podría referirse al régimen aplicable a los miembros de los organismos de inteligencia. La Ley 23966, en su artículo 11, dispuso la derogación, a partir del 31 de diciembre de 1991, de la Ley 19173.

(119) Dictamen citado en nota anterior.

siste, básicamente, en la obtención y procesamiento de información. Esta puede ser también desarrollada por los particulares con fines distintos a los estatales (vgr., comerciales, políticos, económicos).

2. La actividad relacionada con la inteligencia está ciertamente desprestigiada entre nosotros por razones que se encuentran en nuestra historia reciente. Sin embargo ella es necesaria y conveniente en la actualidad, pero debe desarrollarse en un marco de legalidad y con estricto respeto a las garantías individuales de los ciudadanos.

3. La competencia de la Secretaría de Inteligencia del Estado está dirigida a proporcionar al Gobierno Nacional las informaciones necesarias a fin de colaborar en la mejor conducción de los asuntos del Estado.

4. La actividad de inteligencia no estaría limitada sólo a la tarea relacionada con la obtención y procesamiento de información. Habría, además, un accionar estatal destinado a la concreción de los fines relacionados con la seguridad interior o la seguridad nacional.

5. Cuando la ley autoriza cierta actividad de inteligencia que implique la restricción de los derechos individuales (vgr., derecho a la intimidad), estamos en presencia del ejercicio denominado poder de policía.

6. Las normas legales que regulan el ejercicio del poder de policía deben delimitar con la mayor precisión posible los supuestos fácticos, los modos y mecanismos con que la actividad desarrollada por los organismos competentes debe desenvolverse.

7. Al estar en juego derechos y garantías inalienables del individuo, resulta necesario que esta actividad sea estrechamente controlada por el titular del organismo en la materia. Por la naturaleza, alcance e importancia de la actividad, este último no podría tener rango inferior a Secretario de Estado.

8. Cuando la norma que autoriza el desarrollo de cierta actividad de inteligencia alude a los conceptos de seguridad nacional o seguridad interior, resulta indispensable que se adopten los recaudos que permitan determinar la efectiva configuración de los mismos. Puede resultar necesario, en algún caso, revisar judicialmente la juricidad del obrar en cuestión.

9. La potestad del Congreso Nacional para legislar en la materia encuentra fundamento en el artículo 67, inc. 16 y 26, de la Constitución Nacional; ello sin perjuicio de la facultad concurrente provincial.

La actividad administrativa, sin embargo, puede ser desarrollada tanto por el Poder Ejecutivo Nacional como por los gobernadores de Provincia.

10. Las normas relacionadas con la actividad de inteligencia deben ser publicadas, máxime en el supuesto de que tengan rango legal. No existe razón, a nuestro juicio, que permita justificar el carácter secreto de la normativa. Por lo demás, este último carácter trae aparejado la ilegitimidad del obrar estatal en el caso de afectarse los derechos de los ciudadanos.

11. Se advierte la necesidad de que los agentes de inteligencia cuenten con un régimen especial y con una carrera profesional que los habilite para desempeñar tan delicadas funciones.

12. Resulta necesario examinar con profundidad lo atinente al control parlamentario de la actividad de inteligencia que se propugna en ciertos proyectos en la materia.

13. Finalmente estimamos que debe analizarse un mecanismo de fácil y razonable implementación que permita a los ciudadanos verificar a exactitud de la información que sobre ellos se tenga en los organismos de inteligencia.