



Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 de diciembre del 2023

Estimado/a Diputado/a Senador/a de la Provincia de Santa Fe,

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. desde la Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCSI), espacio destinado al seguimiento, impulso y promoción del funcionamiento efectivo de los mecanismos de control sobre el sistema de inteligencia de nuestro país, a los fines de manifestar nuestra preocupación en torno al proyecto de ley “*Producción y Gestión de Información para la Prevención del Delito*” enviado por el Poder Ejecutivo provincial a la Legislatura de Santa Fe para su tratamiento en sesiones extraordinarias.

En este sentido, el proyecto contempla algunas regulaciones que merecen ser revisadas y discutidas con mayor profundidad para evitar resultados o situaciones que puedan afectar seriamente los derechos protegidos constitucionalmente y la eficacia pretendida en las políticas públicas en materia de seguridad.

De esta manera, con la intención de aportar al debate necesario y pendiente acerca de la inteligencia criminal y sus necesidades regulatorias en niveles provinciales, teniendo en cuenta las conflictividades particulares de Santa Fe, es que acercamos algunas propuestas para que sean incorporadas en el debate legislativo inminente, con la atención que merecen por la sensibilidad propia del asunto a tratar.

Con el fin de brindar mayor claridad, las propuestas de modificación al proyecto de ley se ordenan en dos aspectos sustanciales: (i) la institucionalidad de la inteligencia criminal; y, (ii) las prohibiciones y controles sobre la inteligencia criminal.

(i) La necesidad de institucionalizar la inteligencia criminal en la provincia de Santa Fe.

Coincidimos en que es preciso establecer que las labores de dirección y coordinación de las actividades de producción de inteligencia criminal provincial sean responsabilidad del Ministerio a cargo de los asuntos de seguridad pública. Al día de hoy la

inteligencia criminal es una actividad que se desarrolla de manera descoordinada y sin controles institucionales sólidos, pero también sin resultados eficaces que demuestren que la producción de información es utilizada para mejorar la calidad de la toma de decisiones en materia de políticas públicas de seguridad. Es así que se desconocen en la actualidad los objetivos de la inteligencia criminal; las tecnologías y herramientas utilizadas para su desarrollo; el ciclo de la información producida; los responsables de los controles; y, las consecuencias de sus usos ilícitos o irregulares, entre otras cuestiones.

Esta es una realidad que afecta a todas las provincias de Argentina, no es únicamente un déficit de la provincia de Santa Fe y debe ser revertido en función de que la criminalidad se ha vuelto un tema central para la ciudadanía, la cual reclama mejores respuestas a diversas agencias del Estado abocadas a la seguridad.

No existen dudas de la necesidad urgente de abandonar los discursos reduccionistas sobre los asuntos de seguridad para dar paso hacia la construcción de políticas públicas basadas en evidencia empírica. En el ámbito de la política de seguridad los límites a la actividad de inteligencia criminal son especialmente difusos, porque las actividades se tornan más opacas y con menos regulaciones, permitiendo mayor discrecionalidad, abusos de autoridad y afectación de garantías individuales.

Por lo tanto, es aconsejable que el debate legislativo en este asunto sea profundo y serio e incluya ejes centrales que hacen a su institucionalidad y a su profesionalización, para revertir el estado de situación actual e impulsar nuevos procesos de trabajo que puedan ser controlados bajo parámetros de transparencia y eficacia.

Consideramos entonces que, para ello, es preciso realizar modificaciones al proyecto de ley, destacando los siguientes puntos:

(i.i) Incorporación de una definición de la actividad de inteligencia criminal. Es aconsejable incorporar una definición de inteligencia criminal para la prevención de los problemas públicos criminales que permita identificar, de manera precisa, alcances, responsables, clientes, límites y acciones de la actividad. Esto implica una revisión de los arts. 1, 2 y 5 del proyecto de ley, en la medida de que presentan vaguedades y abstracciones en torno a estos puntos, en los cuales no se menciona siquiera a la actividad por su nombre, sino que se la regula como actividad de producción y gestión de la información para la prevención del delito, sin considerar que la producción de inteligencia criminal sirve también la conjuración e investigación de los delitos.

(i.ii) Creación de una agencia de coordinación y enlace de inteligencia criminal dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad de Santa Fe. Es

pertinente que se contemple la incorporación, dentro de la Subsecretaría de Inteligencia Criminal, de una agencia que tenga capacidad de coordinar procesos de trabajo y de enlazar comunicaciones formales entre los diversos actores que en la actualidad despliegan labores de inteligencia criminal. De este modo, la creación de una agencia de coordinación y enlace facilitaría que los procesos de inteligencia criminal y los flujos de información que de allí deriven queden debidamente registrados y con capacidad de control interno y externo.

El proyecto no incluye canales de coordinación y enlace entre las actividades de producción de inteligencia criminal que realizan las policías provinciales; ni tampoco con otras áreas del propio Ministerio a cargo de los asuntos de seguridad pública. Tampoco prevé instancias de coordinación con agencias de orden federal; ni con dependencias que producen información criminal como, por ejemplo, el Ministerio Público de la Acusación (MPA). Todo lo cual podría ser de insumo y apoyo para los procesos de trabajo que se pretenden regular.

Lo que a su vez implica tácitamente avalar las actuales prácticas opacas, descoordinadas y descentralizadas de inteligencia criminal que han demostrado amplios fracasos y escándalos públicos dentro de la provincia de Santa Fe. Es preciso por lo tanto establecer márgenes legales que orienten los procesos de obtención de información; se establezcan pautas claras para sus registros formales; y, se generen coordinaciones entre diversos actores.

(i.iii) Regulación de los requisitos para acceder a los cargos de conducción política del Sistema de Producción y Gestión de Información Criminal del Ministerio. A los fines de profesionalizar y transparentar la tarea de dirección del sistema de gestión de la información criminal del Ministerio en general y de las labores de inteligencia criminal en particular, es necesario que el proyecto de ley contemple los requisitos profesionales diferenciados y específicos que serán exigibles para ocupar los cargos de conducción política de los organismos incluidos en el proyecto.

En este sentido, se sugiere incluir requisitos sobre conocimientos teóricos y prácticos en función del respectivo organismo y las misiones y funciones del mismo, como por ejemplo, saberes acreditados acerca de sistemas de gestión del conocimiento en materia criminal para el caso de la subsecretaría, o en materia de criminalidad económica y financiera para el caso de la dependencia especializada en información patrimonial. Asimismo, es aconsejable que las autoridades de conducción no pertenezcan (o hayan pertenecido) a cuerpos policiales; que sean personas con conocimientos en seguridad pública, análisis criminal, políticas públicas, e inteligencia criminal; y, que el acceso a dichos cargos sean por concursos públicos de oposición y antecedentes.

(i.iv) Regulación de los perfiles profesionales que integrarán los equipos de trabajo de las agencias creadas. A los fines de profesionalizar la actividad de inteligencia criminal y de transparentarla, también se aconseja que el proyecto de ley contemple los requisitos profesionales exigibles para integrar los equipos de trabajo de los organismos incluidos en el proyecto. La integración de los equipos debe ser interdisciplinaria y especializada por tipo de actividad vinculada al ciclo de información para la actividad de inteligencia criminal. Esto es, un sistema de inteligencia criminal debe garantizar personal idóneo para el cumplimiento de sus funciones, por el tipo de riesgo implícito detrás de la actividad.

(i.v) Sobre la creación de la CIOPE. La creación de un organismo de producción de inteligencia criminal de este tipo en el orden provincial requiere una profunda discusión. Un organismo de estas características debe tener funciones específicas exclusivamente abocadas a la inteligencia criminal, que no convaliden “actividades de inteligencia” ni “operaciones especiales” de manera genérica sin definir concretamente cuáles serían dichas labores, con límites y prohibiciones; especificando quienes la integrarían; qué normas van a regular sus actividades; cómo sería el vínculo entre este organismo y los sistemas policiales, y con el sistema judicial; y, además distinguiendo muy claramente la inteligencia criminal de la investigación criminal.

El desarrollo de labores de inteligencia criminal sólo debe estar permitido mediante directivas u órdenes formales con un objetivo o finalidad, una fundamentación, el detalle de las actividades de inteligencia criminal ordenadas, la duración o vigencia previstas, los gastos y/o erogación presupuestaria establecida para su ejecución, y un detalle de las dependencias ministeriales incluidas o previstas. Es preciso incorporar, de manera taxativa, que ninguna acción de inteligencia criminal puede ser realizada de manera informal o discrecional; es decir, siempre deben desarrollarse bajo las directivas expresas del máximo responsable político. Además en los casos en que la recolección de información se desarrolle de manera subrepticia, requiere de autorizaciones judiciales que deben ser solicitadas por el MPA, por lo tanto las pautas de coordinaciones instituciones deben ser reguladas.

El proyecto enviado no contempla ninguna de estas cuestiones y entendemos que debería preverse todo esto previo a su creación. Ello en la medida de que la creación de una agencia de este tipo, con las facultades de realizar inteligencia criminal mediante técnicas que pueden afectar los derechos reconocidos constitucionalmente, requiere de mayores precisiones reguladas por ley que el proyecto no resuelve y deja amplio margen de actuación. Esto implica por lo tanto, revisar el art. 9 del proyecto de ley para robustecerlo en este sentido.

(i.vi) Sobre los gastos reservados. La redacción del artículo 10 es ambigua, en tanto establece que el presupuesto provincial prevé asignación de fondos para un organismo que este proyecto busca crear, por lo que difícilmente el presupuesto ya aprobado puede prever fondos para un organismo que aún no existe formalmente.

Por su parte, y dado que el poder legislativo provincial ha aprobado el Expediente Nro. 50451 - PE sobre gastos reservados o especiales, sugerimos que el proyecto en análisis contemple todas las previsiones sobre gastos reservados establecidas en dicha norma. Asimismo, y en línea con lo planteado en el punto anterior, consideramos necesario que los gastos reservados o especiales sólo puedan ser utilizados previa sanción de directiva u orden formal que cumpla con todos los requisitos mencionados para la ejecución de actividades de inteligencia criminal.

(ii) Prohibiciones y controles sobre la inteligencia criminal

El proyecto de ley presentado posee una estructura muy débil y laxa en términos de prohibiciones y controles, internos y externos, sobre la actividad de inteligencia criminal que pretende regular. Esto debe revertirse ya que por un lado pueden verse afectados derechos fundamentales de las personas, pero también pueden verse afectados los procesos de inteligencia criminal imposibilitando la utilización de sus productos para la toma de decisiones. El fortalecimiento de las prohibiciones y controles impacta en mejores condiciones para el desarrollo de la inteligencia criminal y la posibilidad de utilizar sus productos para el respaldo de toma de decisiones en materia de seguridad.

Es por ello que, entendemos que es necesario que se incorporen los siguientes puntos al proyecto de ley que fortalecen este aspecto:

(ii.i) Ampliación de las prohibiciones absolutas que regulan la actividad de inteligencia criminal. Se deben incluir algunas de las regulaciones modelo establecidas a nivel nacional para el desarrollo de la actividad de inteligencia, en la medida de que se pautan prohibiciones taxativas para su realización que robustecen sus límites.

Para ello es preciso ajustar la redacción del art. 4, del proyecto de ley, en sintonía con los arts. 3 a 5 bis de la Ley Nro. 25.520. Por ejemplo, es preciso establecer que el personal vinculado al Sistema de Producción y Gestión de Información Criminal para la Prevención del Delito no podrá realizar tareas represivas, poseer facultades compulsivas, ni cumplir funciones policiales; que no podrá influir de cualquier modo en la situación institucional, política, social, económica, como así tampoco en la opinión pública, en personas, en medios de difusión o en

asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo; que no podrá revelar o divulgar cualquier tipo de información adquirida en ejercicio de sus funciones relativa a cualquier habitante o a personas jurídicas, ya sean públicas o privadas, salvo que mediare orden o dispensa judicial, entre otras. Esto más allá de las diversas regulaciones que luego deban hacerse vía resoluciones y/o protocolos internos del propio Ministerio de Justicia y Seguridad de Santa Fe.

(ii.ii) Fortalecimiento de los controles internos de la actividad de inteligencia criminal. El proyecto de ley debe incorporar controles jerárquicos dentro de cada una de las agencias creadas, más aún cuando la actividad de inteligencia criminal requiera, para la obtención de datos, la aplicación de técnicas de recolección subrepticias o el acceso a bases de datos privadas, frente a las cuales se aumentan los riesgos de vulnerar derechos fundamentales. Las autorizaciones, registros y seguimientos de estas acciones dentro de cada una de las agencias deben estar a cargo de sus autoridades máximas. Se requiere entonces la revisión de los arts. 12 y 13 del proyecto de ley.

(ii.iii) Fortalecimiento de los controles externos de la actividad de inteligencia criminal. Se aconseja la creación de una comisión de control de la inteligencia criminal dentro del ámbito del Poder Legislativo provincial, integrada por ambas cámaras. Esto implica la revisión del art. 19 del proyecto de ley actual, en la medida de que sus regulaciones no establecen las modalidades estrictas de control, las condiciones periódicas, como así tampoco los responsables tanto de rendir cuentas como de exigirlos. Esta comisión deberá velar por hacer efectivo el control del sistema que se cree.

(ii.iv) Clasificación de la información. Los arts. 15 y 16 del proyecto emulan de manera casi textual la Ley Nacional de Inteligencia Nro. 25.520, demostrando la voluntad de continuar la lógica de apertura del secreto absoluto que la reforma de 2015 pretendió incorporar. Sin embargo, para hacer efectivo este punto es necesario modificar su redacción. Es decir, es indispensable establecer de forma clara y precisa que el principio general es la publicidad, excepto que sea perjudicial para los organismos a cargo de la producción de inteligencia, en cuyo caso recaerá sobre quien deniegue la información justificar los motivos que fundamentan la negativa.

Este punto es central teniendo en cuenta también la armonización con la Ley Nacional Nro. 27.270 de Acceso a la Información Pública que deja en claro que la clasificación no puede alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas o cuya divulgación no represente un riesgo cierto.

A su vez, el proyecto en su art. 16 también sigue las líneas de la Ley de Inteligencia Nacional en cuanto a la desclasificación de información. En este punto, estas

regulaciones no se corresponden con los estándares internacionales sobre acceso a la información y seguridad nacional: deja pendiente de reglamentación el proceso de desclasificación sin dar ningún lineamiento al respecto y, si bien contempla un máximo de tiempo por el que puede mantenerse la clasificación de seguridad, es necesario que también establezca la desclasificación automática pasado ese plazo. Es fundamental para la investigación histórica pero también para el acceso a documentos que podrían estar mal clasificados y correspondería, en todo caso, una justificación de la continuidad de ese secreto.

(ii.v) Prohibición de cesión indiscriminada de datos personales entre organismos del Estado. En tanto la producción de inteligencia criminal en la provincia debe enmarcarse en las previsiones de la Ley Nacional de Protección de Datos Personales Nro. 25.326, es indispensable modificar el art. 12 relativo al acceso a bases de datos. En su redacción actual resulta absolutamente incompatible con los principios de finalidad, proporcionalidad y acceso a la información que deben regir las transferencias de datos dentro del Estado en los casos en que no se renueva el consentimiento del titular (conforme los arts. 5 y 11 de la mencionada ley). Así, el acceso a otras fuentes de datos recogidos, sólo puede proceder en base a requerimientos específicos y puntuales (no accesos genéricos), fundados y con autorización jurisdiccional o, en casos de suma urgencia, con revisión jurisdiccional en un plazo perentorio. Si la fundamentación revelara directa o indirectamente actividades de inteligencia criminal, podría realizarse ante la autoridad con carácter secreto, la cual debería cesar al culminar la operación para la que fueron requeridos.

Estas son las recomendaciones más importantes que estimamos pertinentes debatir en la legislatura. Desde la ICCSI entendemos que esta es la oportunidad para que la provincia de Santa Fe habilite discusiones responsables y que esté a la altura de la cautela que implica la regulación de la inteligencia criminal como una actividad estratégica para intervenir sobre la criminalidad que se despliega en la provincia. Esta sería la primera experiencia en el país, por lo que recomendamos que las discusiones tomen en cuenta estos puntos neurálgicos indispensables para la regulación de la actividad de inteligencia criminal a nivel provincial.

Esperamos que las sugerencias sean tenidas en consideración y se transformen en modificaciones al proyecto de ley presentado. También invitamos a la Legislatura de Santa Fe a convocar, mediante audiencias públicas, a las organizaciones civiles que venimos trabajando en estos temas desde hace décadas.

La regulación de la inteligencia criminal es urgente, pero amerita un debate amplio que incorpore la voz de expertos/as, en la medida de que la inteligencia criminal se erige en la actualidad como una actividad indispensable para el desarrollo de mejores políticas

públicas para el abordaje de los problemas públicos criminales locales, pero dada sus características y su histórico uso espurio, con fines completamente alejados de la seguridad pública, es preciso fomentar un debate democrático sobre ella, sin dilaciones.

Quedamos a su disposición y lo/a saludan cordialmente,



Alberto Binder
Presidente
Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia
ILSED



Paula Litvachky
Directora Ejecutiva
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)



María Beatriz Busaniche
Presidenta
Fundación Vía Libre