



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

Los geógrafos afirman que "a grandes alturas se corresponden grandes profundidades". Para comenzar estos fundamentos, sólo al efecto de la comprensión global del tema, podríamos afirmar que en las instituciones del Estado democrático "a grandes facultades se corresponden grandes responsabilidades".

Una de las principales razones del surgimiento del Estado como institución es garantizar la vida, la seguridad y la convivencia armónica y pacífica de los habitantes de su territorio. En la República Democrática es el pueblo a través de sus representantes el que otorga o delega en determinadas instituciones facultades para el mejor cumplimiento de las funciones que el mismo le asigna, y a los fines de evitar excesos o desviaciones, las regula y limita a través de las diferentes normas.

El pueblo otorga a las Fuerzas Policiales una facultad inmensa: nada menos que el monopolio de la fuerza pública y otras, no menores y de suma importancia, como la reserva de algunas de sus acciones, para proteger su seguridad. A semejante facultad se corresponde la enorme responsabilidad del uso adecuado de la fuerza de acuerdo a las leyes que la rigen.

El vínculo entre la Policía y el pueblo debería basarse en la confianza, pero la confianza no es ni puede ser una cuestión de fe ni "un cheque en blanco", sino que debe construirse sobre la base de la transparente evidencia de las conductas y las prácticas correctas. Quien es depositario de un poder de tamaño magnitud está obligado a "rendir cuentas" al pueblo que se la delegó, del uso responsable y ajustado a las normas democráticas que hace de ella y a su vez, el mismo Pueblo, a través de sus representantes tienen el simétrico deber de controlarlo.

Una de las mayores virtudes de la República y a la vez una necesidad imprescindible es la transparencia en las conductas institucionales. La opacidad y la oscuridad en las organizaciones del Estado, cualesquiera que sean, son incompatibles con el normal funcionamiento republicano, y es por ello, que es indispensable iluminar deliberada y permanentemente las posibles zonas oscuras de las instituciones.

Las fuerzas policiales son en esencia "fuerzas civiles", pero sin embargo arrastran una "deformación" de origen porque se constituyeron "a imagen y semejanza" de las fuerzas militares. Basta observar su



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

formación y capacitación profesional, sus normas, sus rituales instituidos, sus usos y costumbres y hasta la visión que sus propios integrantes tienen de sí mismos, del vínculo con la sociedad, sus superiores, compañeros y subalternos, de la institución y de su misión. La indispensable verticalidad y la disciplina en el aspecto operativo impregnan toda la vida institucional derivando en desviaciones autoritarias. La aceptación por parte del poder político de normas de autorregulación y autogobierno de la fuerza policial incluyendo sus propios sistemas de control "interno" y de premios y castigos, acentúan peligrosamente las conductas de carácter corporativo. Esta combinación de autoritarismo y corporación, sumado al Poder que detentan puede desviarse hacia la autopercepción de omnipotencia e impunidad y derivar en la exageración del sentimiento de pertenencia a la institución antes que a la sociedad y en la confusión de la lealtad a los compañeros de la fuerza por encima de la lealtad con la ciudadanía, función, la ley y los principios democráticos. Esta solidaridad malentendida comienza en la misma formación, se multiplica en los usos cotidianos y se expresa en la sanción colectiva a aquel miembro que no adhiere ni acepta estos preceptos y en la diferenciación con el resto de la sociedad con el "nosotros somos policías y ellos son civiles" o el despectivo y peyorativo "civilachos". La diferenciación desemboca en oposición y esa oposición lleva naturalmente a la concepción de la necesidad de la autodefensa. El carácter cerrado de la organización es el caldo de cultivo para la proliferación de estos comportamientos corporativos que se naturalizan como correctos y hasta son enaltecidos en forma simbólica por lemas y emblemas considerándolos "virtudes de la fuerza" y confundiéndonos con el supuesto "honor".

Es natural que la mutua dependencia entre compañeros estando a veces en riesgo la vida pueda distorsionarse en la exacerbación del vínculo. Históricamente son defendidos los mecanismos de autorregulación, autocontrol y autodepuración como baluartes de la institución, como si lo que sucediera dentro de la misma fuera una cuestión exclusiva y excluyente de sus integrantes o como si no afectara a todos los ciudadanos que le delegaron su confianza.

La Democracia en nuestro país tiene una deuda cierta en la reforma de las instituciones policiales. En casi toda Latinoamérica en las décadas del 70 y 80 del pasado Siglo hubo una oleada de gobiernos dictatoriales que subalternizaron y utilizaron a las fuerzas policiales impregnándolas de ideología autoritaria y acentuaron los ya existentes comportamientos pseudomilitares. Hay que reconocer los esfuerzos sinceros y honestos de muchos miembros de la fuerza policial por adoptar conductas más democráticas pero en esencia el diseño de la organización no ha sido reformado en



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

profundidad. Hubo intentos del Poder Político, pero el poder fáctico, incluso desestabilizador, de las fuerzas policiales y la falta de voluntad, convicción, decisión y coraje cívico, hizo que no fueran sostenidos en el tiempo ni permitieron que fueran políticas de Estado por encima de las diferencias partidarias. También hubo casos, no pocos, de concesiones mutuas y recíprocas de conveniencia y sectores del poder Político que usaron al poder policial en su beneficio.

En los últimos años asistimos en toda la Argentina al crecimiento del delito, y en especial al de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y a la trata de personas que se suman a las tradicionales formas delictivas. Estas formas del crimen organizado poseen, por los volúmenes de dinero que movilizan, un enorme poder corruptor y necesitan para asentarse en un territorio y proliferar de la connivencia o de la complicidad de las organizaciones y poderes del Estado y en la primera línea necesitan corromper a las fuerzas policiales.

La corrupción es a las instituciones como el óxido al hierro y la putrefacción a la carne: una vez que comienza, si no es tratada a tiempo, se extiende inexorable. Así como la humedad favorece la oxidación y el calor a la putrefacción, los climas institucionales poco transparentes y corporativos incrementan las posibilidades de corrupción. El carácter cerrado autorregulado y corporativo, la verticalidad absoluta sin fundamentos y discrecional, el silencio y la opacidad anulan la posibilidad de la creación de anticuerpos que la detengan. Una vez tomada la organización, las conductas de connivencia se infiltran verticalmente de arriba hacia abajo, de jefes y cuadros superiores a subalternos, se expanden a otros delitos menores y se terminan naturalizando y convirtiendo en una práctica paralela habitual. El jefe que necesita de la complicidad de un agente de menor rango para concretar un delito de corrupción, pierde la autoridad y el respeto y debe tolerar y permitir las conductas corruptas propias de ese subalterno. En esa situación no alcanzan las conciencias y las conductas correctas individuales, aunque sean mayoría, y se hacen necesarios mecanismos de control que se constituyan en un sistema.

Seríamos muy hipócritas si no dijéramos también que los ejemplos de corrupción gubernamental y política abonan ese clima y hasta en ocasiones crean situaciones de complicidad. Si los miembros de la fuerza policial perciben que sus autoridades civiles tienen comportamientos corruptos sin castigo ni condena social es hasta lógico que se hagan las preguntas clave "¿Por qué no? ¿Por qué ellos sí y yo no?".



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

También debemos referirnos a las conductas antidemocráticas vinculadas a excesos en el uso de la fuerza, apremios ilegales y casos gravísimos de "gatillo fácil", estos últimos casi siempre ligados al prejuicio. Los argumentos esgrimidos como justificación de la creciente violencia policial van desde la impotencia por la lentitud judicial y la supuesta "blandura" de las leyes, hasta sostener que para combatir el delito hay que usar sus mismas armas. Este razonamiento es el más peligroso, ya que replica la justificación de los militares latinoamericanos en los setenta, acerca de la necesidad de utilizar medios ilegales como única metodología posible de combate en una lucha que denominaban "guerra sucia". No es aceptable ninguna forma de represión del delito por fuera de las leyes. El Estado, y la policía es la fuerza del mismo, no puede transgredir sus propias normas bajo ninguna justificación. El monopolio de la fuerza exige, a quien lo detenta, el deber del uso prudente, correcto y sujeto absolutamente a las reglas. La exaltación de la acción por sobre la reflexión, del supuesto coraje sobre la prudencia, de la fuerza y la violencia, la autopercepción de estar cumpliendo una misión poco menos que sagrada justificando el uso de cualquier medio para el supuesto logro de un fin superior, rasgos en sí mismos de carácter fascistoide, llevan inexorablemente a la degradación policial.

Lamentablemente los rionegrinos hemos asistido en los últimos años a una seguidilla de graves hechos que ponen, por lo menos en seria duda la conducta de algunos sectores de nuestra policía. Ya no se trata de casos aislados y esporádicos que se constituían como excepción. El aumento de la frecuencia, la gravedad creciente y la extensión a las distintas regiones de la provincia, son síntomas claros de una situación que excede el margen previsible de inconductas individuales en cualquier institución. Esta percepción es generalizada en la sociedad y si aún no ha quebrado el imprescindible vínculo de confianza al que antes hacíamos referencia lo ha resentido en forma importante. La Policía rionegrina está bajo sospecha y no es justo porque no nos cabe duda que la mayoría, o por lo menos una gran parte de los efectivos policiales rionegrinos son honestos y bien intencionados. Ellos son rehenes de un sistema cerrado u oscuro y pagan el mismo precio del desprestigio social colectivo que sus compañeros corruptos. Es necesario y urgente que revirtamos esa situación creando los mecanismos legales para abrir, iluminar y descorder los velos institucionales que aprovechan los corruptos. No son suficientes en este estado de situación las buenas voluntades individuales. Eso sería mero voluntarismo inconducente. Es necesario e imperativo quebrar los códigos de silencio y las lealtades fuera de la Ley, es indispensable crear las condiciones para que los policías honestos y democráticos puedan imponerse sobre los corruptos y autoritarios. Para ello es imprescindible quebrar el círculo



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

vicioso del hermetismo, el silencio y la oscuridad por el círculo virtuoso de la apertura, la voz y la transparencia.

Consideramos que es el momento de crear mecanismos de auditoría y control externo e independiente, del funcionamiento de la Policía de nuestra Provincia, porque entendemos que en las actuales circunstancias no son suficientes los mecanismos de autocontrol y autorregulación. Cuando el cuerpo no puede generar y producir sus propias defensas se hace indispensable una acción externa.

Seguramente habrá muchas resistencias a nuestra propuesta, posiblemente también de aquellos policías honestos y democráticos. Los usos y costumbres arraigados desde la misma formación inicial y exaltados por el ritualismo institucional, tienen la dimensión de una Cultura consolidada y estamos proponiendo un profundo cambio cultural. Requiere indudablemente de un abarcativo consenso derivado de un debate maduro entre las fuerzas políticas, los tres poderes del Estado y también de la comprensión de los sectores policiales honestos.

Proponemos crear la Auditoría Externa de la Policía de Río Negro, como un organismo con alto grado de autonomía no dependiente de la Fuerza Policial ni del Poder Ejecutivo Provincial, que tenga por objeto el seguimiento de los comportamientos y conductas de los efectivos policiales dando primacía, en principio, a los posibles hechos de corrupción, connivencia y complicidad con el crimen organizado y los excesos autoritarios en el uso de la fuerza. Propiciamos que la Auditoría Externa de la Policía de Río Negro tenga dependencia, solamente administrativa, del Poder Ejecutivo y que el Auditor General sea designado por la Legislatura Provincial con mayoría especial de los dos tercios de sus miembros de una terna que propondrá el señor Gobernador previo dictamen de la Comisión Interpoderes de Seguridad que aconsejará al plenario del cuerpo acerca de acerca de las condiciones de idoneidad de los postulantes. El Auditor General no podrá ser ni haber sido miembro de la Policía de Río Negro.

La Auditoría Externa de la Policía de Río Negro podrá a los fines de investigación: recibir denuncias, actuar de oficio ante posibles evidencias, interrogar a efectivos policiales, tener acceso a la documentación policial, hacerse presente en comisarías a fin de requerir informes y documentos y realizar peritajes. Los efectivos policiales de todo rango y jerarquía estarán obligados a prestar total colaboración. Cuando la situación lo amerite podrá solicitar la colaboración de otras Fuerzas de Seguridad. La Auditoría Externa podrá formular denuncias penales contra miembros de la Fuerza Policial, solicitar la iniciación de



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

sumarios internos, recomendar sanciones y pedir la separación preventiva de efectivos. Asimismo podrá efectuar a los tres poderes del Estado recomendaciones de Políticas Públicas tendientes a mejorar el desempeño de la Fuerza Policial.

El Auditor General deberá informar in voce a la Comisión Interpoderes de Seguridad de sus actuaciones, en forma regular, dos veces al año o cuando la situación lo haga conveniente o necesario. De la misma forma la Comisión Interpoderes de Seguridad podrá convocar al Auditor General cada vez que lo considere necesario por situaciones especiales de urgencia o gravedad manifiestas. El Poder Ejecutivo deberá brindar a la Auditoría todas las facilidades y los recursos necesarios para el cumplimiento de su misión.

Estamos convencidos que los policías honestos y comprometidos con su alta función acompañarán este proyecto porque no tienen nada que temer y porque no dudamos que en ellos anida también la convicción que es necesario el saneamiento de la institución para así poder recuperar su prestigio y la total confianza social.

En el año 2016 habíamos presentado un proyecto en similar sentido que tramitó por Expediente N° 688/16 que no fue tratado y fue enviado a Archivo. Convencidos que es una imperiosa necesidad y que redundará en mejoras sustanciales para la seguridad en la Provincia hemos decidido analizarlo nuevamente y efectuarle algunas modificaciones que creemos pueden facilitar la disposición al debate y a considerarlo para convertirlo en Ley y que queremos detallar: hemos cambiado la dependencia propuesta que anteriormente poníamos en el Ministerio Público y en el presente proyecto la ponemos en el Poder Ejecutivo pero resguardando su no pertenencia policial; asimismo hemos modificado la idea original de un Concurso sustanciado por la Comisión Interpoderes de Seguridad por una terna propuesta por el señor Gobernador de la Provincia; asimismo hemos quitado la facultad de elevar en forma directa su organigrama funcional y su proyecto de presupuesto a la Legislatura Provincial. Estamos seguros que con estas modificaciones que si bien atenúan su autonomía no alteran el espíritu original y pueden constituirse en un primer paso adelante en un tema altamente sensible. Por ello insistimos en la presentación y solicitamos el acompañamiento.

Por ello:

**Autores:** Jorge Armando Ocampos, Daniela Beatriz Agostino.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

## **LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO**

### **SANCIONA CON FUERZA DE**

### **L E Y**

**Artículo 1°.-** Créase la Auditoría Externa de la Policía de Río Negro que tendrá la característica de organismo externo y autónomo de la institución policial con dependencia del Poder Ejecutivo Provincial a los fines administrativos.

**Artículo 2°.-** La Auditoría Externa de la Policía de Río Negro tendrá por objeto y funciones: Efectuar el seguimiento y control de las conductas de la Policía de Río Negro e iniciar e impulsar las acciones administrativas o judiciales que pudieran corresponder cuando éstas no se ajusten a las leyes. Pondrá especial atención en aquellas conductas que permitan suponer corrupción, connivencia con el delito, lesión a la ética pública, falta de cumplimiento de deberes, abuso de autoridad y exceso en el uso de la fuerza que pudiera estar reñido con el estricto respeto a los Derechos Humanos. En el caso de inicio de acciones sumariales internas efectuará el estricto seguimiento de las mismas. Asimismo, podrá efectuar recomendaciones a los Poderes del Estado acerca de Políticas Públicas referidas a la institución policial.

**Artículo 3°.-** A los fines de posibilitar el cumplimiento de su función, la Auditoría Externa de la Policía de Río Negro podrá: recibir denuncias o actuar de oficio en la investigación de situaciones o conductas que le resulten sospechosas de incumplimiento de las normas, requerir o requisar documentación policial, interrogar a efectivos policiales, hacerse presente en cualquier dependencia policial, efectuar los peritajes que considere necesarios o convenientes, solicitar el auxilio de cualquier fuerza pública ajena a la Policía de Río Negro cuando lo estime necesario, requerir por vía judicial la autorización para efectuar seguimientos telefónicos o tecnológicos que puedan ser útiles, exigir el apartamiento de efectivos policiales cuando pudieran interferir con su accionar y toda otra medida que pueda ser conducente a las investigaciones que lleve a cabo. El Poder ejecutivo Provincial y la Policía de Río Negro deberán prestar su absoluta colaboración a toda investigación de la Auditoría Externa de la Policía de Río Negro.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**Artículo 4°.-** El Auditor Externo Independiente de la Policía de Río Negro será designado por la Legislatura Provincial con mayoría especial de los dos tercios de sus miembros de entre una terna propuesta por el Señor Gobernador y previo dictamen de asesoramiento de la Comisión Interpoderes de Seguridad que analizará los antecedentes de los postulantes y mantendrá las entrevistas que considere. El auditor durará 5 (cinco) años en sus funciones pudiendo ser reelegido y puede ser removido por el procedimiento de Juicio Político. No podrá ser ni haber sido miembro de la Policía de Río Negro o haber tenido vínculos laborales o institucionales con ella.

**Artículo 5°.-** El Auditor Externo Independiente deberá presentar un informe escrito e "in voce" a la Comisión Interpoderes de Seguridad no menos de dos veces al año, detallando la totalidad de sus actuaciones. Una vez al año brindará similar informe a la Legislatura provincial. Podrá solicitar la reunión de la Comisión Interpoderes de Seguridad cuando una situación de urgencia o suma importancia lo amerite. Los informes del Auditor Externo podrán, sólo en el único caso de ser necesario, para resguardar investigaciones en curso parcialmente secretos.

**Artículo 6°.-** El Auditor Externo percibirá una remuneración igual a la del Fiscal de Investigaciones Administrativas de Río Negro.

**Artículo 7°.-** Deróguese toda legislación parcial o total que se oponga a la presente.

**Artículo 8°.-** De forma.