

GRUPO COMUNITARIO DE TRABAJO SOBRE LA REFORMA DE LA POLICÍA (GRUCORPO)

15 de mayo del 2015

Sra. Clementina Vega Rosario
Directora
Oficina de la Reforma de la Policía
Policía de Puerto Rico
San Juan, PR

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS A LAS ÓRDENES GENERALES 600-6; 600-601

Estimada Sra. Vega Rosario

Según acordado, por este medio GRUCORPO le presenta sus comentarios y sugerencias a las cuatro órdenes generales entregadas el pasado 1 de mayo del 2015. Debemos advertir que debido a las limitaciones de tiempo los comentarios que aquí se incorporan están sujetos a ser elaborados y discutidos con mayor detenimiento en el futuro. Esto en consideración a la naturaleza continua del proceso de implantación de la Reforma.

Orden General 600-6: Normas para efectuar entrevistas voluntarias y políticas sobre detenciones investigativas de la Policía de Puerto Rico.

GRUCORPO endosa la política adoptada de prohibición absoluta a las detenciones investigativas. La experiencia ha demostrado que más que una herramienta para combatir o prevenir la actividad criminal las detenciones investigativas (Terry Stops) se han tornado en una práctica que promueve el discrimen y el abuso en contra de minorías, grupos desventajados y tradicionalmente discriminados.¹ Este tipo de detención sería contraria al espíritu de la Reforma. Los únicos arrestos sin orden judicial que se deben permitir son aquellos basados en **motivos fundados**, según dispone la Constitución de Puerto Rico y nuestras Reglas de Procedimiento Civil. Otros tipos de registros y detenciones (e.g. administrativas o de tránsito) deben ser autorizados y regulados por la ley. No se debe dejar al arbitrio caprichoso de un o una oficial la decisión de detener a una persona.

¹ Véase , e.g., Opinion and Order 7/30/14 , *Floyd et al v. City of New York*, 08-cv 1034 (S.D.N.Y.).

Entrevistas voluntarias:

Por otra parte, es motivo de preocupación la regulación sobre las **entrevistas voluntarias investigativas**. Ciertamente, los y las agentes de la Policía deben de tener cierto grado de libertad para acercarse a personas en el contexto de una investigación criminal genuina, con el fin de obtener información sobre la posible comisión de un delito o para prevenirlo. Nos parece que existe una línea muy fina entre las detenciones investigativas y las entrevistas voluntarias investigativas. Una vez el acercamiento voluntario se torna adversativo, es decir, que la persona durante la conversación resulte sospechosa o su libertad sea efectivamente restringida, se activan todas las garantías constitucionales para los sospechosos. Con el propósito de garantizar el interés investigativo del Estado y los derechos constitucionales de las personas, en relación con las entrevistas voluntarias se debe incorporar a la orden general lo siguiente:

1. Se debe distinguir entre el concepto de *entrevista* e *interrogatorio*. La entrevista investigativa debe ir dirigida a la obtención de información o mayores detalles sobre una investigación legítima ya en curso, y es de naturaleza voluntaria. Nunca debe dirigirse a modo de un interrogatorio con la intención de obtener manifestaciones inculatorias o admisiones sobre la comisión de delitos o “expediciones de pesca”.
2. Las entrevistas investigativas nunca se deben realizar de modo opresivo, amenazante o insistente. Reiteramos que no puede haber ningún tipo de consecuencias si una persona no quiere cooperar o simplemente ignora el acercamiento del o la oficial. Este acercamiento siempre debe realizarse con respeto, profesionalidad y cortesía. Se exhorta a la Policía de Puerto Rico a adoptar talleres sobre comunicación interpersonal.
3. La entrevista investigativa debe estar relacionada a una investigación legítima en curso. Como ya hemos adelantado, no puede darse a modo de una “expedición de pesca” o por simple sospecha del agente de que una persona podría cometer un delito en el futuro. Debe entonces incluirse en la parte de definiciones el concepto de “investigación legítima” a los efectos de que se entienda como aquella que tiene lugar, por ejemplo, a raíz de la presentación de una querrela, durante los esfuerzos

para el esclarecimiento de un crimen, al atender una emergencia o cuando el agente se encuentra con información objetiva de que ha ocurrido o inminentemente va a ocurrir un crimen (i.e., propiedad vandalizada, personas heridas, etc.)

4. Al momento del acercamiento con una persona, el policía debe estar identificado y él o ella misma identificarse. Debe además anunciar que la entrevista está relacionada con una investigación en curso.
5. La entrevista voluntaria investigativa nunca debe realizarse a una persona que ya es considerada sospechosa de delito. Al sospechoso de delito ya le asisten las garantías constitucionales contra la autoincriminación y cualquier acercamiento debe realizarse en el contexto de un interrogatorio a un sospechoso.
6. Luego de la entrevista, el o la agente del orden público debe documentar la entrevista y describir en detalle la razón por la cual la persona fue entrevistada, la información obtenida, así como el tiempo, lugar y duración de la entrevista.

Vigilancia y patrullaje:

GRUCORPO reconoce que el patrullaje y la vigilancia son herramientas que tradicionalmente la Policía ha empleado en la prevención del crimen. Sin embargo, la experiencia en Puerto Rico ha demostrado que el patrullaje y la vigilancia son las formas más comunes de carpeteo discriminatorio y hostigamiento en contra de grupos tradicionalmente desventajados, tales como los miembros de comunidades pobres y negras, inmigrantes, personas sin hogar y miembros de la comunidad LGTBTTQI.

De acuerdo con la propuesta de orden general, se permitiría la vigilancia en contra de una persona, y aún la entrevista investigativa, siempre que exista “sospecha razonable” de la comisión de un delito o de que se va a cometer un delito. Nos parece que la manera en que se formula la política sobre patrullaje y vigilancia es una forma de permitir, en la práctica, las detenciones investigativas y abre la puerta para legitimar el problema del carpeteo discriminatorio que aún existe dentro de la Policía de Puerto Rico.

El término “sospecha razonable” ha demostrado ser altamente problemático, y se ha prestado para justificar intervenciones discriminatorias al ser un concepto ambiguo que

facilita que prejuicios y consideraciones caprichosas del agente entren en juego a la hora de intervenir con una persona. Entendemos que la vigilancia enfocada en una persona ubicada en un lugar público solo puede justificarse cuando esa persona es sospechosa de haber cometido un delito en el curso de una investigación, y no simplemente por inspirar “sospecha razonable”. Si la orden general lo que busca es prevenir la comisión de un delito en el futuro, la mera presencia policiaca es un disuasivo suficiente para esos efectos. La entrevista voluntaria por definición no debe tener propósitos disuasivos, deber tener propósitos investigativos.

GRUCORPU sostiene que bajo ningún concepto se justifican las entrevistas investigativas y la vigilancia sobre personas en lugares públicos basadas en “sospecha razonable”. Cuando se realicen misiones de patrullaje y vigilancia, las acciones de los y las agentes se deben regir bajo lo siguiente:

1. El patrullaje y la vigilancia debe realizarse de modo no discriminatorio. Esto quiere decir que no debe estar enfocado y motivado en contra de grupos particulares, o tener lugar exclusivamente en áreas públicas frecuentadas por grupos tradicionalmente discriminados.
2. Durante el patrullaje, los policías deben abstenerse de hacer señas, gesticulaciones o manifestaciones con el propósito de amenazar, ofender, provocar, hostigar, humillar o burlarse de las personas.
3. Como ya hemos señalado, las entrevistas investigativas se pueden realizar solamente en atención a una querrela ya presentada o en el curso de una investigación legítima.
4. La vigilancia de una persona particular solamente debe ser justificada cuando esa persona es sospechosa de un delito o existen motivos fundados para su arresto.
5. Las misiones de vigilancia y patrullaje deben de documentarse en detalle. Al finalizar, debe realizarse un informe que reporte las incidencias del patrullaje, la interacción con las personas y el motivo de las intervenciones.

Orden General 600-601: Reglas para el Uso de Fuerza por Miembros de la Policía de Puerto Rico:

La ausencia de estándares y políticas adecuadas sobre el uso de fuerza es una de las áreas más problemáticas dentro de la Policía de Puerto Rico y de las que mayor atención amerita en el proceso de reforma. La política que se adopte debe estar informada por los principios fundamentales de derechos humanos relativos al uso de fuerza (conocidos como PLAN):

-Proporcionalidad: Se debe recurrir al uso la fuerza mínima necesaria para lograr el objetivo legítimo de la intervención, que a su vez debe ser relativo a la gravedad del delito. (eso es?)

-Legalidad: Es decir, la acción policíaca se debe ceñir estrictamente a la legislación, la regulación y las políticas autorizadas.

-Rendición de cuentas (accountability): Se refiere al requerimiento de documentación adecuada sobre los incidentes de uso de fuerza y mecanismos adecuados de investigación y presentación de querellas por parte del público. GRUCORPO sostiene que la Policía de Puerto Rico no puede seguir investigándose a sí misma cuando abusa de su poder o hace uso indebido de la fuerza. Promovemos el establecimiento de un ente independiente que investigue, adjudique responsabilidades y rendición de cuentas, y recomiende el desarme, suspensión o expulsión de los policías que violan derechos o demuestren que no están aptos para el descargo responsable de sus funciones.

-Necesidad: El uso de fuerza es la excepción. Lo que implica que se debe recurrir a ello como última opción, luego de agotar otros medios no violentos para alcanzar objetivos legítimos tales como el diálogo y la mediación

A la luz de lo anterior sugerimos lo siguiente:

1. Se debe hacer explícito a través del documento que una vez cese la resistencia, cese el uso de fuerza
2. Se debe destacar la responsabilidad personal del agente cuando tome la decisión de utilizar fuerza. Debe expresarse claramente en la política que los oficiales que incurrir en uso inadecuado de fuerza, y sus supervisores, podrían responder por violación a la legislación civil y criminal. Además, se debe enfatizar sobre el costo humano que representa para las víctimas el sufrir agresiones por parte de la policía así como el costo social para el País. Se debe aclarar que el agente tiene el deber de no seguir una orden de oficiales de mayor rango si conlleva uso excesivo o ilegal de la fuerza. Seguir instrucciones/ordenes no exime al agente de su responsabilidad personal.
3. Aunque la orden sugiere el requerimiento de uso de fuerza de forma escalonada, la política falla en articular con precisión o de forma coherente cuáles son las técnicas autorizadas que, de forma escalonada, un policía puede emplear para alcanzar un objetivo legítimo. Nos parece útil cómo Amnistía Internacional ha identificado los tipos de fuerza según el grado de intensidad:
 - Presencia policial como medida disuasiva (entendida como uso de fuerza en sí misma);
 - instrucciones verbales;
 - técnicas de mano abierta (levantar la mano o empujar con mano abierta);
 - técnicas duras de mano vacía (sujetar a una persona por el brazo);
 - impacto corporal (empujones);
 - uso de gas pimienta y gases lacrimógenos;

- uso de batones y macanas;
- tasers o electrochoque;
- balas de plástico y goma;
- cañones de agua;
- canes;
- armas de fuego

Sobre cada una de estas técnicas deben adoptarse políticas precisas, coherentes y constitucionalmente aceptables. Para cada una de estas técnicas, deben elaborarse órdenes aparte. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con políticas sobre el uso del batón, debe estar claramente prohibido el uso de esas armas menos letales por encima de los hombros del oficial, utilizarlo como bate de baseball o dirigir el golpe a la cabeza y otras áreas del cuerpo con riesgo a producir daño permanente o la muerte. Deben elaborarse políticas precisas sobre el uso de gas pimienta, *tasers* y el uso de otras armas menos letales.

El agarre de cuello, según definido en la orden, debe quedar absolutamente prohibido en todas sus modalidades. El mundo pudo observar con indignación cómo, en el año 2010, se utilizó la técnica de presión en la carótida en contra de estudiantes ejerciendo su derecho a la manifestación en los predios del Capitolio de Puerto Rico. La ACLU de Puerto Rico ha denunciado esa técnica como una forma de tortura. También el mundo pudo observar con horror cómo, en el 2014, Eric Garner, un residente de Nueva York de origen afroamericano, fue asesinado cuando un policía lo sometió a la técnica de 'Chokehold'.

4. La definición de “uso razonable de fuerza” (II, 19) debe articularse con mayor precisión. No debe solamente repetir el estándar legal adoptado por la jurisprudencia. Sugerimos el siguiente lenguaje:

“Uso razonable de fuerza” es el empleo de aquellas técnicas de fuerza aprobadas por ley, reglamento u orden, que sean mínimas, justas y necesarias para alcanzar un objetivo legítimo. El nivel de uso de fuerza se realizará de forma escalonada, de acuerdo con una evaluación objetiva, prudente y razonable de las circunstancias, y de manera proporcional con el riesgo que el agente enfrente y los finés legítimos que se persiguen. Para evaluar si el uso de fuerza es razonable el oficial o la oficial tomará en consideración la totalidad de las circunstancias, incluyendo pero sin limitarse a: los riesgos a la integridad del agente y terceras personas; la gravedad del crimen alegadamente cometido; riesgo de fuga y el nivel de resistencia de la persona intervenida.

5. Se debe establecer una política clara en relación con el uso de la fuerza en eventos multitudinarios. De acuerdo con las investigaciones de la ACLU, existe una percepción generalizada dentro de la Policía de Puerto Rico en torno a que las manifestaciones son razón suficiente para activar las unidades anti-motines, lo que ha provocado resultados desastrosos. Esto se debe en parte a la noción generalizada de las estructuras políticas tradicionales las cuales tienden a criminalizar la disidencia y entienden que las manifestaciones en áreas públicas representan una amenaza al orden público. Las manifestaciones en foros públicos tradicionales son actividades altamente protegidas por la libertad de expresión y ocupan un rango

privilegiado en las democracias y en el esquema constitucional. Es el deber de la Policía de Puerto Rico facilitar y proteger el ejercicio del derecho a la libre expresión, el cual solamente puede ser limitado en circunstancias en que el Estado demuestre un interés apremiante.

Sugerimos que se establezca una política clara sobre el uso de fuerza en situaciones de motines, específicamente lo que tiene que ver con los métodos constitucionalmente aceptables para control y disolución en casos de disturbios. Se debe articular con claridad la diferencia entre manifestaciones protegidas y motines. Solamente en la eventualidad de ocurrir un motín se deben activar las unidades antimotines o fuerza de choque. De la misma forma, sugerimos que se establezcan protocolos precisos sobre el manejo de multitudes en eventos multitudinarios y protestas. Este protocolo debe atender aspectos tales como la planificación de la intervención, flujo de tránsito y movimiento, técnicas de negociación, siempre en consideración a los derechos de libre expresión y participación política de los manifestantes.

6. La definición de lo que constituye “amenaza de grave daño corporal” resulta vaga, basada en percepciones del agente. Se deben incorporar criterios objetivos para evaluar si existe una amenaza a grave daño corporal.
7. Sobre los dispositivos de control electrónico, Sección II, 7, su uso debe ser limitado a situaciones en las cuales pueden ser utilizadas para evitar el uso de armas de fuego. Como una alternativa a armas de fuego, deben ser sujetas a las mismas restricciones que aplican en el uso de armas de fuego según estándares de las Naciones Unidas (el riesgo del agente o terceras partes de sufrir grave daño corporal, es decir

potencialmente letales) o de muerte y si la situación no puede ser manejada de otra forma menos extrema. La política que se adopte debe reflejar claramente que los dispositivos de control eléctrico conllevan un riesgo significativo de abuso ya que causan dolores y no dejan marcas significativas.

Sobre el uso de fuerza letal (Sec II, 10; Sec. III D):

La fuerza letal es la más extrema de las técnicas de uso de fuerza. Solamente es permisible en casos extremos donde la vida e integridad de una persona se encuentra en inminente riesgo y su uso debe ceñir estrictamente a los criterios elaborados para el uso de fuerza (PLAN). Sugerimos la adopción de los siguientes principios:

1. No se debe recurrir a la fuerza mortal sino hasta que se hayan agotado otras técnicas menos letales.
2. Se debe utilizar fuerza letal únicamente para salvar la vida de un agente o terceras personas. Se deben establecer criterios y protocolos claros que diferencien el uso de fuerza letal y uso fuerza menos letal.
3. Antes de recurrir al empleo de fuerza mortal se debe hacer una advertencia efectiva de antemano sobre su uso y la oportunidad de que la persona la escuche.

Bibliografía:

Osse, A (2006): *Entender la labor policial*, Amnesty International

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (1979): *UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Article 3*

(<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/CodeofConductforLawEnfOfficials-E.pdf>)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (1990): *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, Naciones Unidas

(<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>)

Amnesty International & Omega Foundation (2015): *Human Rights Impact of Less Lethal Weapons and Other Law Enforcement Equipment*, Amnesty International (ACT 30/1305/2015)