

MEMORIAL EXPLICATIVO

Presentado ante la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes de Puerto Rico

En relación al Proyecto de la Cámara 1432 para crear un Panel Independiente de Ciudadanos para la Supervisión de la Gestión Policial en Puerto Rico.

Presentamos este memorial explicativo, Mari Mari Narváez y Luis A. Avilés, quienes dirigimos los trabajos en Kilómetro Cero, una organización que aspira a un Puerto Rico donde el Estado proteja la vida humana, las libertades y la dignidad, en la búsqueda de la seguridad pública para un país más justo y democrático. Esta Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes tiene ante sí un proyecto meritorio que ordena crear un cuerpo de supervisión ciudadana, independiente del poder ejecutivo, como mecanismo de rendición de cuentas para quienes sean agentes de ley y orden en Puerto Rico. Nos place observar que este proyecto de ley atiende un reclamo histórico de comunidades vulnerables, víctimas del abuso policial y familiares de personas víctimas de la fuerza letal. Igualmente, observamos que, en el mejor espíritu democrático, este proyecto de ley responde a los reclamos que por años han hecho varias organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

Kilómetro Cero entiende que la aprobación de este proyecto es beneficiosa, tanto para el país como para los propios cuerpos policiales y de seguridad. Quienes saben que la democracia real requiere de la práctica de rendición de cuentas, no tienen razón alguna para oponerse a este proyecto de ley. Quienes aducen que en Puerto Rico los policías exhiben un comportamiento ejemplar e insisten en que el abuso policial responde a casos aislados —a quienes llaman "manzanas podridas" no representativas del cuerpo policial— no tienen nada que temer. La supervisión ciudadana haría el trabajo de identificar esas manzanas podridas.

Acudimos a esta Comisión con tres propósitos: para presentar la necesidad de crear un Panel de Supervisión Ciudadana de la Gestión Policial, para presentar lecciones importantes de la experiencia de paneles ciudadanos similares en Estados Unidos y para hacer recomendaciones específicas para mejorar este proyecto de ley.

Necesidad de crear un panel ciudadano independiente

La exposición de motivos del proyecto ofrece buenas razones para la creación del Panel de Supervisión Ciudadano. Aquí planteamos unas razones adicionales que esta Comisión de Gobierno y el país deben reconocer:

7 de septiembre de 2022

Mari Mari Narváez

*Directora Ejecutiva,
Kilómetro Cero*

correo electrónico
mari@kilometroo.org

Dr. Luis A. Avilés

*Director de investigaciones,
Kilómetro Cero*

correo electrónico
laviles@kilometroo.org

"En un estado democrático se espera que la policía aplique la ley de forma justa y proteja los derechos básicos. Cuando los agentes no lo hacen, debe haber mecanismos que garanticen una rendición de cuentas significativa y eviten futuros abusos."

--European Parliament.
(2022). Democratic
Oversight of the Police.

1. El Negociado de la Policía rutinariamente esconde datos e información. Su capacidad para subreportar datos fue reconocida por el propio Negociado de la Policía ante el Tribunal Superior de San Juan (1, pág 29). Parece que el Negociado no ha entendido que después de la experiencia del huracán María, los intentos de esconder los muertos ya no se toleran (2). En el periodo de 2014 al 2020, la Policía solamente informó el 36.6% de todas las muertes productos de uso de fuerza policial (3, pág. 36).

Tabla 1
El Negociado de la Policía no informa todas las muertes por uso de fuerza policial

Año	Identificados por Kmo	Informadas por Policía	Proporción de muertes informadas por Negociado PolicaPR (%)
2014	7	1	14.3
2015	13	8	61.5
2016	8	2	25.0
2017	7	3	42.9
2018	13	1	7.7
2019	13	10	76.9
2020	0	1	10.0
2014-2020	71	26	36.6

Fuente: Avilés L, Mari Narváez M, et al. (2021). *Licencia para matar: muertes por uso de fuerza policial en Puerto Rico, 2014-2020*. Kilómetro Cero.

2. El Comisionado de la Policía absuelve sin investigar.

La prontitud con la que el Comisionado de la Policía absolvió de responsabilidad a los policías que apretaron el gatillo en más de 60 ocasiones contra el joven de 16 años, Javier Antonio Cordero Nevares (4) alimenta la impunidad. Es totalmente injustificable expresar públicamente que los policías bajo investigación respondieron al intento de ser arrollados, cuando apenas comenzaba una investigación administrativa (5). Ya el país conoce este patrón, igual que el utilizado por Romero Barceló cuando llamó héroes a los policías que ejecutaron a dos jóvenes en el Cerro Maravilla (6).

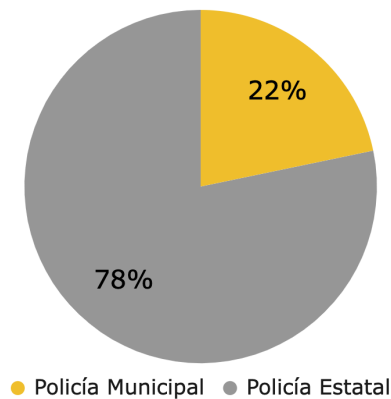
3. Policías municipales no rinden cuentas.

Esta Comisión de Gobierno debe ser consciente de que las Policías Municipales usan su poder de forma violenta y discriminatoria. Más de una quinta parte (22%) de las muertes ocasionadas por disparos de armas de reglamento de policías entre 2014 y 2020 fueron ocasionadas por policías municipales (7) (vea Gráfica 1). Quienes integran las Policías Municipales no están obligados a completar los informes de uso de fuerza requeridos por los Acuerdos de la Reforma de la Policía de Puerto Rico. Tome el caso de Benjamín Omar Cotto, a casi dos años de su muerte por el oficial de la Policía Municipal de San Juan, Milton Morales Cintrón, quien le disparó en un brazo, en su pecho y en su cabeza a pesar

1. Cuevas Ramos A. (2019, junio 3). *Sentencia: Kilómetro 0, Inc. v. Héctor M Pesquera*, Secretario del Departamento de Seguridad Pública.
2. Avilés LA. (2021) Para contar y registrar hay que acorralar. En Santory Jorge A y Aviles LA (ed). *Convidar*. Editora Educación Emergente. Cabo Rojo, Puerto Rico.
3. Avilés L, Mari Narváez M, et al. (2021). *Licencia para matar: muertes por uso de fuerza policial en Puerto Rico, 2014-2020*. Kilómetro Cero. Pág 36.
4. Kilómetro Cero (2022). *Cuéntame: Javier Antonio Cordero Nevares*. Disponible en: <https://www.kilometro0.org/cuentame/javier-antonio-cordero-nevares>
5. Univisión Puerto Rico. (2022, agosto 2). *Estaba desarmado: Cuestionan a Comisionado*. Disponible en: <https://www.univision.com/local/puerto-rico-wlii/cuestionan-a-comisionado-sobre-joven-desarmado-de-16-anos-que-murio-acribillado-por-la-policia-video>
6. Suárez M. (1987). *Requiem on Cerro Maravilla: The Police Murders in Puerto Rico and the U.S. Government Cover-Up*. Maplewood, New Jersey: Waterfront Press.

de que este no portaba arma de fuego (8), todavía no ha habido una explicación pública sobre el desenlace de la investigación acerca de su muerte ni proceso de rendición de cuentas en términos administrativos, ni en términos criminales.

Gráfica 1
La policía municipal es responsable por una quinta parte (22%)
de todas muertes por disparos de armas de reglamento en Puerto Rico
N = 46



Fuente: Cálculos realizados a partir de datos publicados Avilés L, Mari Narváez M, et al. (2021). Licencia para matar: muertes por uso de fuerza policial en Puerto Rico, 2014-2020. Kilómetro Cero (pág 18).

4. El Monitor Federal para la Policía no responde al pueblo de Puerto Rico.

Nueve años de Reforma de la Policía y ocho de monitores federales asignados a documentar el cumplimiento de los Acuerdos de la Reforma de la Policía de Puerto Rico no han transformado las prácticas de la Policía. En su más reciente informe, el Monitor Federal expresa que el Negociado de la Policía ha cumplido a cabalidad con un 15% de los 179 criterios de evaluación establecidos (paragraphs) (9, pág. 8) lo que evidencia un progreso estancado (stalled progress) (9, pág 7). Ya que la Asamblea Legislativa tiene el deber indelegable de fiscalizar la Rama Ejecutiva, este proyecto de ley representa el primer esfuerzo legislativo de este cuatrienio para establecer un mecanismo independiente de rendición de cuentas que responda al pueblo de Puerto Rico y no a criterios federales que, de acuerdo al anterior Monitor Federal, Arnaldo Claudio, es un proceso que "se ha prostituido por el despilfarro de dinero que la corte ha permitido"⁽¹⁰⁾. Los densos informes del Monitor Federal están disponibles solamente en inglés por Internet. Su oficina no hace esfuerzo alguno por comunicarle al país sus principales hallazgos en español de forma resumida, atractiva o relevante.

Lecciones de cuerpos de supervisión ciudadana

Esta Comisión de Gobierno debe tomar nota sobre la experiencia de cuerpos de supervisión ciudadana de la gestión policial, tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo.

7. Cálculos realizados a partir de datos publicados en Licencia para matar (pág.18). Vea referencia #3.

8. Kilómetro Cero. (2021). *Cuéntame: Benjamín Omar Cotto*. Disponible en: <https://www.kilometroo.org/cuentame/benjamincotto>

9. Romero J. (2022, June). *Sixth Report of the Federal Monitor, Compliance Status of the Puerto Rico Police Bureau*. Officer of the Technical Compliance Advisor. Disponible en: <https://fpmpr.org/reports/2022-06-cmr-6/Doc-2067-1-CMR-6-Report-CourtFiled.pdf>

10. Figueroa Cancel A. (2019, mayo 14). Arnaldo Claudio renuncia como monitor de la Reforma de la Policía. *El Nuevo Día*. Disponible en: <https://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/notas/arnaldo-claudio-renuncia-como-monitor-de-la-reforma-de-la-policia/?r=61813>

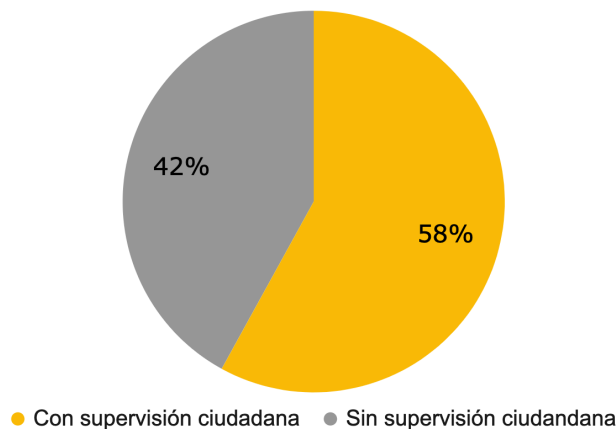
1. *La supervisión ciudadana de la gestión policial existen en muchos países.*

"Idealmente", afirma Amnistía Internacional (11, pág. 31), "todo país debe tener un cuerpo externo de supervisión de policías como un elemento indispensable de los pesos y contrapesos en las agencias de seguridad". Para esta organización global de derechos humanos, la supervisión ciudadana es un elemento común y rutinario de la práctica de vivir en sociedades democráticas.

2. *La supervisión ciudadana no es ajena a la experiencia de EEUU.*

En la mayoría de los estados (58%) existen cuerpos de supervisión ciudadana de la gestión policial (12) (vea Gráfica 2.). Desde hace más de 25 años existe la organización National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (NACOLE) dedicada a ofrecer adiestramientos a individuos y agencias gubernamentales para facilitar la más efectiva supervisión ciudadana de la gestión policial. Para el 2021 existían cerca de 160 ciudades o condados con organismos de supervisión ciudadana de la gestión policial y más de 80 ciudades interesadas en crear estos organismos (13).

Gráfica 2
La mayoría de los estados de EEUU tienen supervisión ciudadana de la gestión policial
N = 50



Fuente: Cálculos realizados a partir de datos publicados en NACOLE (2017), Civilian Oversight Agency Directory. Disponible en: <https://directory.nacole.org/>

3. *La mayor oposición a la supervisión ciudadana proviene de la Policía.*

Si en Puerto Rico se dan los mismos patrones históricamente observados en EEUU, esta Comisión de Gobierno debe quedar advertida de que el Negociado de la Policía y las Policías Municipales se opondrán a este proyecto de ley e intentarán menoscabar los poderes investigativos necesarios para una supervisión ciudadana efectiva. En ocasiones se ha argumentado que la supervisión ciudadana "tendrá un impacto desastroso que desmoralizará a los agentes policiales" (14, pág. 2) y que los civiles no tienen la preparación adecuada para juzgar a los policías (15). En realidad, al analizar los objetivos comunes de la

11. Amnesty International Dutch Section. (2015). Police Oversight. Disponible en: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_police_oversight.pdf?x44402.

12. Cálculos realizados a partir de datos publicados en NACOLE (2017), Civilian Oversight Agency Directory. Disponible en: <https://directory.nacole.org/>

13. NACOLE (s.f.) Overview of NACOLE's most urgent programmatic priorities to help reform law enforcement. Disponible en: https://www.nacole.org/nacoles_most_urgent_programmatic_priorities.

supervisión ciudadana, los propios policías en su carácter individual serían los primeros en beneficiarse.

Objetivos comunes de la supervisión ciudadana de la gestión policial

1. Desalentar la conducta impropia
2. Garantizar procesos accesibles de denuncia;
3. Realizar investigaciones justas y exhaustivas;
4. Mejorar la transparencia; y
5. Mejorar la confianza pública

Fuente: Hope K R. (2021). Civilian oversight for democratic policing and its challenges: Overcoming obstacles for improved police accountability. *Journal of Applied Security Research*, 16(4), 423-455.

Dado lo común que suelen ser los códigos de silencio en los cuerpos policiales (16), la supervisión ciudadana libera a policías individuales del temor a enfrentar represalias de otros policías, como denuncias innecesarias o acciones disciplinarias injustificadas, especialmente cuando no se hacen de la vista larga ante las irregularidades cometidas por sus pares o supervisores.

Enmiendas para mejorar este proyecto de ley

1. *Presupuesto sin números: la mayor debilidad de este proyecto.*

Dejar que Fortaleza decida la magnitud del presupuesto del Panel de Supervisión Ciudadana implica la posibilidad de que se asigne un presupuesto insuficiente. Esta Comisión de Gobierno debe asignar un presupuesto inicial específico de \$2,000,000 para el funcionamiento del Panel de Supervisión Ciudadana. Entendemos que si a la implantación de los Acuerdos de la Reforma de la Policía se destinan más de \$20,000,000 anuales y ha demostrado ser un total fracaso, asignar la cantidad de \$2,000,000 (menos del 10% del costo anual de la Reforma) es apropiado y rendirá mejores frutos.

2. *Problemas con la estructura de nombramientos del Panel.*

El modelo de nombramientos que actualmente tiene el proyecto de ley, por su propio diseño, llevaría necesariamente al fracaso del Panel de Supervisión Ciudadana. Dada la experiencia histórica de las ansias de control partidista de los gobiernos de turno, es de esperar que nombramientos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo respondan más a una agenda partidista que a una agenda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas.

Para atender este problema recomendamos que se siga el precedente del *Atlanta Citizens Review Board* (17) o del Consejo Multisectorial del Sistema de Salud de Puerto Rico (creado por la Ley 235 del 2015). En ambos, cada organización identificada en la ley designa a una persona para que integre el Panel de Supervisión Ciudadana. En el caso del

14. NACOLE - National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement. (2021). *Police Review and Advisory Board: Cambridge, Massachusetts. NACOLE Case Studies on Civilian Oversight*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.

15. Dungca N & Abelson J. (2021, abril 27). When communities try to hold police accountable, law enforcement fights back. *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/investigations/interactive/2021/civilian-oversight-police-accountability/>

16. Skolnick JH. (2002) Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research*. 3(1):7-19)

proyecto de ley bajo análisis, para alcanzar la cifra de siete integrantes del Panel de Supervisión Ciudadana se pudieran considerar, por ejemplo, la designación de un integrante por cada una de las siguientes cinco organizaciones:

- Colegio de Abogados y Abogados de Puerto Rico;
- Unión Americana de Libertades Civiles;
- Kilómetro Cero;
- Comité Dominicano de Derechos Humanos; y
- Movimiento Amplio de Mujeres.

Este grupo de cinco integrantes nombrará a dos personas adicionales que provengan de o tengan experiencias de trabajo con aquellas comunidades que más han sufrido del abuso policial, las comunidades pobres y comunidades racializadas.

3. *Vaguedad en relación a agentes del orden público que no son policías estatales.*

Uno de los méritos de este proyecto es que establece supervisión ciudadana sobre la diversidad de agentes del orden público, como por ejemplo, agentes de la Policía Municipal o agentes del Departamento de Corrección y Rehabilitación. El proyecto de ley debe especificar que los resultados de la investigación se envíen a quien dirija la Policía Municipal y a quien ocupe la alcaldía, por ejemplo, o a quien dirija la Guardia de Corrección y a quien dirija el Departamento de Corrección y Rehabilitación. Básicamente, para cualquier agente del orden público, los resultados de la investigación del Panel de Supervisión Ciudadana se enviarán a la autoridad máxima dentro de la entidad a la cual pertenezca la persona investigada.

4. *Aclarar el tipo de conducta o práctica que será objeto de investigación*

En el texto del proyecto de ley hay secciones que especifican que el Panel de Supervisión Ciudadana atenderá actos "constitutivos de uso ilícito de la fuerza o la autoridad", mientras en otras secciones se hace alusión a la imputación de "mal uso o abuso de autoridad". La intervención del Panel Ciudadano no debe restringirse a asuntos meramente ilícitos. Tal vez no sea estrictamente ilícito que más de una docena de agentes de la Policía Municipal de San Juan hayan acudido con armas largas, alrededor de las 11:00 pm, al Lover Bar, para acompañar a funcionarios que harían una inspección rutinaria de permisos gubernamentales (18).

En términos estrictamente legales, puede ser que estas dos acciones no sean actos ilícitos. Pero no debe haber la más mínima duda de que en ambos casos hay abuso de poder y discriminación. Los policías incurrieron en acciones que son contrarias a los objetivos de equidad establecidos por el Negociado de la Policía. Por lo tanto, para que el Panel Ciudadano sea efectivo hace falta que su mandato sea lo más amplio posible e incluya acciones abusivas, discriminatorias, arbitrarias y fallas en cumplir con sus responsabilidades, aunque éstas no constituyan delitos.

17. Vitoroulis M. (2021) NACOLE Case Studies on Civilian Oversight Atlanta Citizen Review Board review Board. Disponible en: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/nacole/pages/1302/attachments/original/1626179520/e072007956_NACOLE_CaseStudies_01Atlanta_v11_508.pdf?1626179520

5. Objetivo equivocado: reducir el número de quejas contra agentes del orden público.

Algunas de las funciones del Panel de Supervisión Ciudadana tienen como objetivo "reducir el volumen de quejas presentadas contra agentes de orden público". Esta métrica evidencia los problemas típicos de medir lo más fácilmente medible (19, pág. 23). ¿Se imagina esta Comisión de Gobierno que en un año pueda reducirse el número de quejas a la mitad y, a la vez, aumente al doble el número de muertes por uso de fuerza policial? A juzgar por la métrica utilizada en este proyecto de ley, ese sería un año de logros para el Negociado de la Policía. Instamos a esta Comisión a que no incluya una métrica en particular.

6. Obligación de proveer información en casos de muertes por uso de fuerza.

Este proyecto de ley debe incluir alguna disposición que haga obligatorio que toda muerte directa o indirecta por uso de fuerza policial (20) sea inmediatamente informada al Panel de Supervisión Ciudadana y que, en el plazo de 24 horas, se le entregue un documento con la información que se tenga al momento. La responsabilidad de ejecutar esta obligación recae sobre el agente que causó la muerte y sobre quien ocupe la posición de supervisión inmediata. Debe haber una disposición que imponga sanciones administrativas para agentes del orden y para quien ocupe su supervisión inmediata si no se cumple con esta obligación.

7. Revisar la redacción del proyecto de ley a tono con el uso de lenguaje inclusivo.

Mientras el país vive bajo una declaración de estado de emergencia por violencia de género, se hace difícil justificar la redacción de un proyecto de ley que se refiere a un "Panel Independiente de Ciudadanos", a "un Director Ejecutivo del Panel", a "un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario", a "peritos y asesores" o a "legisladores municipales". Sugerimos que utilicen un lenguaje inclusivo que no tenga un sesgo de género tan marcado. Por esta razón este memorial explicativo utiliza el término "Panel de Supervisión Ciudadana", que no aparece en el texto del proyecto de ley, en lugar de "Panel Independiente de Ciudadanos".

Para terminar, expresamos una preocupación que debe llamar a la más profunda reflexión de quienes integran esta Comisión de Gobierno. Hoy se ha hecho insostenible la pretensión de que vivimos en un Puerto Rico de mayor progreso, de mejoras consistentes en el estándar de vida y de que podemos servir de ejemplo para otros países. Al día de hoy, la población de Puerto Rico no tiene sus servicios básicos asegurados y la desigualdad social y económica ha aumentado. Cuando las sociedades se enfrentan a estos momentos de polarización social y económica, típicamente aumenta la violencia del Estado. Quienes viven en el privilegio recurren a las fuerzas policiales ante el temor de que los reclamos populares desemboquen en cambios sociales.

La democracia es un sistema muy frágil y siempre está amenazada por intereses particulares. La amenaza de nuevas formas de fascismo no ocurren solamente en casos aislados de países distantes. Hace unos días, el presidente Joe Biden habló sobre la amenaza facista que se cierne actualmente sobre EEUU (21). Es precisamente en decisivos momentos históricos que

18. Kilometro Cero (2021). Caso 6904. *Evidencia la Violencia*. Disponible en: https://evidencialaviolencia.org/registro-de-casos/casos-registrados/ver-caso/?entry_id=6904

19. Muller JZ. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton: Princeton University Press. pág. 23

20. El informe Licencia para matar explica los términos muerte directa e indirecta de uso de fuerza policial. Vea referencia #3.

el Poder Legislativo tiene la responsabilidad de frenar, detener y en ocasiones revertir las peligrosas tendencias que acechan a la democracia. Si en el día de hoy esta Asamblea Legislativa renuncia a sus deberes constitucionales y decide posponer la creación de mecanismos ciudadanos para que los agentes del orden rindan cuentas por su violencia excesiva, injustificada y discriminatoria, que sepa que más adelante no lo podrá hacer. La historia demuestra que una vez se desata el espiral de la violencia del Estado, se tarda décadas en revertirla. Confiamos en que esta Asamblea Legislativa reconozca la gravedad del momento actual y cree los mecanismos que son comunes y rutinarios en las verdaderas democracias.

La supervisión de la policía debe ser accesible y transparente para el público... y debe llevarse a cabo independientemente de la policía.

- Jack R. Greene. (2007).
Make police oversight independent and transparent.
Criminology and Public Policy. 6(4):747-754.

21. Finchelstein F. (2022, septiembre 1). Biden called Trumpism 'semi-fascism.' The term makes sense, historically. The Washington Post. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/made-by-history/2022/09/01/biden-called-trumpism-semi-fascism-term-makes-sense-historically/>