

MEMORIAL EXPLICATIVO

Sometido a la Comisión de Asuntos de la Mujer
Cámara de Representantes de Puerto Rico

19 de julio de 2022

En relación a la **Resolución de la Cámara 659** para realizar una investigación sobre las querellas presentadas en casos de violencia de género contra agentes del Negociado de la Policía de Puerto Rico, sobre los protocolos existentes y sobre los recursos destinados para atender este problema.

Qu presentamos este memorial explicativo, Mari Mari Narváez y el Dr. Luis A. Avilés, somos la directora ejecutiva y el director de investigaciones 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. Kilómetro Cero documenta y analiza el uso de fuerza de la Policía contra la ciudadanía desde una perspectiva salubrista y de derechos humanos. Sus análisis de política pública, fundamentados en datos estadísticos e información documental, abogan por una cultura de rendición de cuentas y supervisión ciudadana en la Policía de Puerto Rico.

Esta Comisión de Asuntos de la Mujer de la Cámara de Representantes tiene el mandato de realizar una investigación con el fin de promover soluciones a un persistente problema que la propia institución de la Policía ha intentado invisibilizar. Nos agrada observar que esta Cámara de Representantes, en función de su poder constitucional de fiscalizar a la rama ejecutiva, toma la iniciativa que ninguna otra división del gobierno de Puerto Rico ha decidido tomar: investigar la situación de la violencia de género dentro del Negociado de la Policía. También nos agrada observar que, de la exposición de motivos de la Resolución de la Cámara 659, se desprende que esta Comisión de Asuntos de la Mujer tiene información estadística que claramente evidencia la existencia del problema de violencia de género dentro de la Policía.

En nuestra experiencia investigativa hemos notado que quienes desean promover cambios gubernamentales tienden a elaborar una extensa lista de problemas, sin lugar a dudas meritorios, como paso previo a la elaboración de otra igualmente extensa lista de posibles soluciones. La fragmentación de múltiples problemas y múltiples soluciones es el resultado

Mari Mari Narváez

*Directora Ejecutiva,
Kilómetro Cero*

correo electrónico
mari@kilometroo.org

Luis A. Avilés

*Director de
investigaciones,
Kilómetro Cero*

correo electrónico
laviles@kilometroo.org

lógico de ignorar las causas organizacionales y estructurales que crean esos problemas en primer lugar. Kilómetro Cero no acude a esta Comisión con el objetivo de seguir añadiendo más elementos a la lista de problemas y a la lista de soluciones. Nuestra experiencia investigativa en materia de seguridad pública (Mari Narváez) y en materia de análisis de política pública (Avilés) nos obliga plantearle a esta Comisión que, si no hace un esfuerzo por identificar causas organizacionales y estructurales del problema bajo estudio, muy poco podrá lograr. Mientras más larga sea su lista de recomendaciones, más inútil será su esfuerzo. Consistente con lo que es el análisis de política pública, en este documento primero presentamos una preocupación inicial, para luego plantear tres recomendaciones específicas.

Preocupación:

- Mientras la Policía de Puerto Rico no reconozca su fracaso en prevenir la violencia de género en su institución y continúe ocultando la evidencia que así lo demuestra, está incapacitada de realizar acciones efectivas para erradicar este tipo de violencia.

Antes de plantear nuestras recomendaciones específicas, presentamos un asunto preocupante, de no atenderse se corre el riesgo de echar a perder las iniciativas de esta Comisión. De todos es sabido que, para poder resolver un problema, la persona que lo sufre tiene que aceptar la existencia del problema como primer paso para buscar soluciones. Esta situación se vuelve todavía más crítica cuando se refiere no tan sólo a un problema de política pública, sino a un fracaso, un fiasco o a un desastre en política pública. Claramente, mientras no se reconozca un fracaso en política pública se perpetúa el peligro de cometer los mismos errores (McConnel, 2015).

¿Y por qué nos referimos al fracaso de la Policía en materia de violencia de género en su propia institución? Estadísticamente, la evidencia de fracaso es clara: 4 feminicidios íntimos en menos de 5 años perpetrados por policías (Tabla 1) y una acumulación de 78 querellas de violencia doméstica en el último año (Menéndez Sanabria, 2022). Institucionalmente, el fracaso es obvio: la Policía no cumple con los protocolos establecidos para el manejo de violencia doméstica (Romero, 2021, p. 120) y cuando cumple con ellos, resultan ser totalmente inefectivos. Este fue el caso del feminicidio íntimo de Brenda Liz Pérez Bahamonde, cometido por el policía José Rivera Velázquez, quien aprobó la evaluación psicológica que exige el protocolo para devolver armas de reglamento a policías con querellas de violencia de género (Hernández Pérez, 2022).

Es importante que esta Comisión se haga consciente de uno de los intentos de la Policía en invisibilizar sus problemas de violencia de género, al excluir de sus estadísticas de muertes por uso de fuerza policial, aquellos casos de feminicidios íntimos perpetrados con el arma de reglamento pues no pueden "traer [en sus estadísticas] algo que ocurre en el ámbito personal o

Tabla 1
Feminicidios íntimos perpetrados por policías desde 2018.

Milagros Ortíz,	2018
Frances Pagán,	2018
Pilar Hernández,	2018
Brenda Pérez,	2022

Kilómetro Cero (2021). Banco de datos de víctimas fatales de la Policía de Puerto Rico.

McConnell, A. (2015). *What is policy failure? A primer to help navigate the maze*. Public Policy and Administration. 30(3-4), 221-242.

Menéndez Sanabria P. (2022, enero 29). *No prosperan los casos de violencia doméstica radicados contra agentes de la Policía*. El Vocero. pág. 3.

Romero J. (2021). *Fifth Report of the Federal Monitor, Compliance Status of the Puerto Rico Police Bureau*. Officer of the Technical Compliance Advisor.

Hernández Pérez M. (2022, enero 28). *Investigadores analizan escenas vinculadas a asesinato de la agente Brenda Liz Pérez*. Primera Hora.

familiar" (Caro González, 2022). Cuando el presidente del Frente Unido de Policías Organizados aduce que los feminicidios íntimos son "un problema social del que nadie está exento" (Méndez Sanabria) implícitamente justifica que estos casos ocurran al interior de la Uniformada. ¿Acaso sería aceptable decir que los casos de abuso infantil en una organización religiosa son "un problema social del que nadie está exento"? Su implícita justificación moral es otra evidencia del fracaso institucional.

Nuestra insistencia en que se reconozca este fracaso de la Policía tiene una importancia crucial como materia de política pública. Su ineffectividad en prevenir la violencia de género perpetrada por sus agentes, su pretensión de invisibilizar estadísticamente los feminicidios íntimos y la implícita justificación por parte de sus miembros, demuestran que el Negociado de la Policía es incapaz de resolver sus problemas de violencia de género. Sería irracional que la Comisión de la Mujer tuviese la expectativa de que el Negociado de la Policía pudiera corregir por mandato legislativo un fracaso que se niega a reconocer. Igualmente irracional sería destinar fondos adicionales a cualquier programa del Negociado de la Policía para erradicar la violencia de género, asunto que explicaremos más adelante.

Ante la demostrada incapacidad de la Policía, Kilómetro Cero aboga por tres recomendaciones que exigen la intervención de cuerpos externos a la Policía para resolver sus problemas de violencia de género.

Recomendación #1:

- Establecer un cuerpo de supervisión civil para atender querellas de violencia de género.

Actualmente existen cuerpos de supervisión civil (civilian oversight boards) en más de 200 ciudades o condados de Estados Unidos (Stephen, Scrivner & Cambareri, 2018, p. v) que han establecido para investigar querellas contra policías y acciones tales como el uso de fuerza letal. La motivación para crear estos cuerpos es sencilla: la Policía fracasa cuando le toca investigarse a sí misma y hace falta un cuerpo ajeno a la Policía que implante medidas para la debida rendición de cuentas. Tampoco es justo ni efectivo ni recomendable que la ciudadanía que se siente violentada por la Policía tenga que acudir a la propia Uniformada a denunciar sus querellas y buscar remedios. Las investigaciones administrativas de la Policía deben estar dirigidas a mejorar sus ejecutorias ante la ciudadanía. Estos cuerpos externos e independientes pueden ser muy efectivos cuando su personal tiene el peritaje técnico, está debidamente adiestrado, tiene acceso a documentos oficiales y poderes de citación (De Angelis, Rosenthal & Buchner, 2016). En ocasiones, también incorporan la participación comunitaria y se nutren de una perspectiva de derechos humanos. Es importante reconocer que los propios miembros de la Policía son los primeros en intentar sabotear estos cuerpos de supervisión civil (Dungca & Abelson, 2021).

Caro Conzález L. (2022, marzo 23). *La Policía rechaza los hallazgos de investigación sobre uso excesivo de fuerza. El Nuevo Día*, pág. 8.

Stephens DW, Scrivner E, & Cambareri JF. (2018). *Civilian Oversight of the Police in Major Cities*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.

Dungca N. & Abelson J. (2021, abril 27). *When communities try to hold police accountable, law enforcement fights back*. The Washington Post.

De Angelis J, Rosenthal R & Buchner B. (2016). *Civilian Oversight of Law Enforcement: Assessing the Evidence*. NACOLE (National Association for Civilian Oversight Law Enforcement Boards).

Idealmente, debería existir un cuerpo de civil que atendiera la amplia gama de violaciones policiales, pero ante la realidad de que ese cuerpo no existe, debería crearse uno para atender la violencia de género. Posteriormente, este cuerpo pudiera ser un buen precedente que sirva de ejemplo para ampliar sus intervenciones. La organización National Association for Civilian Oversight Law Enforcement (www.nacole.org) tiene como misión apoyar y educar a aquellos gobiernos que se plantean la posibilidad de instaurar un cuerpo de supervisión civil y adiestra, educa y establece normas y estándares éticos para quienes trabajan en estos cuerpos de supervisión civil.

En el caso específico de la violencia de género al interior de los cuerpos policiales, los cuerpos de supervisión civil evaden algunas de las limitaciones estructurales que tienden a disuadir a las víctimas de iniciar procesos y querellas por violencia doméstica contra miembros de la Policía. Cuando un cuerpo civil e independiente toma la querrela y realiza la investigación correspondiente, se evita que colocar a la víctima en situaciones vulnerables como tener que acudir a solicitar ayuda a la organización en que trabaja su agresor, o a que los compañeros de trabajo de su agresor conduzcan la investigación o que el personal de agencias relacionadas (como fiscalía, por ejemplo) tengan vínculos profesionales con su agresor. Hay que reconocer que la capacitación de oficiales policiales en técnicas de investigación, vigilancia y uso de la fuerza refuerza las dinámicas de control en policías agresores y los convierten en sujetos más peligrosos. En la medida en que un cuerpo de investigación civil se mantiene independiente del resto del aparato policial, se garantiza mayor seguridad para las víctimas y mayor rigurosidad en el proceso investigativo. Para conocer situaciones adicionales que colocan a la víctima en circunstancias vulnerables ante la violencia de género policial, pueden visitar la entrada de [El sistema legal criminal también necesita perspectiva de género](#) en el Blog desde Cero (Kilómetro Cero, 2022), así como el portal <http://www.abuseofpower.info/index.html>

Recomendación #2:

- Establecer fiscalías especializadas en crímenes perpetrados por agentes de seguridad pública.

Más allá de investigaciones administrativas, las agencias del Estado tienen el deber de procesar criminalmente a toda persona que incumpla con las leyes establecidas. Cuando son agentes de seguridad pública quienes no se adhieren a las leyes, las investigaciones correspondientes deberían llevarse a cabo desde una fiscalía especializada o desde una División de Derechos Civiles como la que existió en el pasado en el Departamento de Justicia. Debido a que policías, fiscales y otro personal de las agencias de ley y orden colaboran cotidianamente en el trabajo de investigar y presentar cargos criminales, el desarrollo de vínculos profesionales necesariamente limita las intervenciones e investigaciones contra oficiales del orden público. Por ejemplo, en ocasiones el personal de fiscalía o de la judicatura puede tener cierta resistencia a creer que

Kilómetro Cero (2022, mayo 5). Shirley Vera Barreto: El sistema legal criminal también necesita perspectiva de género. Disponible en: <https://www.kilometro0.org/blog-desde-cero/2022/5/4/shirley-vera-barreto-el-sistema-legal-criminal-tambien-necesita-la-perspectiva-de-gnero>

Claudio A. (2018). *Seventh Six-Month Report of the Technical Compliance Advisor*. Office of the Technical Compliance Advisor/Federal Monitor to the Agreement for the Sustainable Reform of the Puerto Rico Police Department.

ciertos agentes policiales puedan incurrir en actos de violencia de género, debido a sus previos vínculos profesionales.

Además, la decisión de fiscalía de proceder contra un agresor policial depende en gran medida de la cooperación, informes, investigación y recopilación de pruebas de la propia Policía. Está ampliamente documentado que entre policías existe un código de silencio que refuerza la impunidad institucional de este gremio (Skolnick, 2002). Para erradicar la impunidad estructural de la Policía en materia de violencia de género, al igual que en la violencia policial en general, el Estado tiene que garantizar que se presenten cargos criminales a los agentes que abusan de sus parejas, violan las políticas constitucionales de la agencia, ejecutan castigos ilegales o exceso de uso de fuerza contra la ciudadanía y exhiben negligencia crasa en el desempeño de sus funciones.

Recomendación #3:

- Establecer acciones urgentes para que la recolección, procesamiento, producción y publicación de estadísticas de violencia de género dentro de la Policía sean confiables, relevantes, oportunas y accesibles.

Hay dos objetivos que esta Comisión de Asuntos de la Mujer debería perseguir en relación a la calidad de las estadísticas. Por un lado, se encuentra el objetivo de la producción y comunicación de estadísticas y, por otro, decisiones metodológicas de la Policía que terminan invisibilizando su violencia de género.

Le presentamos a esta Comisión el ejemplo de las estadísticas que demuestran el patrón de impunidad por violencia doméstica en la Policía de Puerto Rico (Gráfica 1). Esta gráfica fue producida por Kilómetro o (Avilés, Mari Narváez, et al, 2022) a partir de un informe del Monitor Federal de la Policía (Claudio, 2018). Conociendo que los feminicidios íntimos son la culminación de un historial previo de violencia de género, la Policía de Puerto Rico debería reconocer como problemático el trato favorable otorgado a los policías con querellas de violencia doméstica. La Gráfica 1 compara visualmente:

- la proporción de querellas de violencia doméstica que conduce a arrestos (63% para la población general y 53% para policías);
- la proporción de querellas de violencia doméstica que conduce a radicación de cargos criminales (37% para la población general y 24% para policías); y
- la proporción de querellas de violencia doméstica que termina en convicción (14% para la población general y 0% para policías);

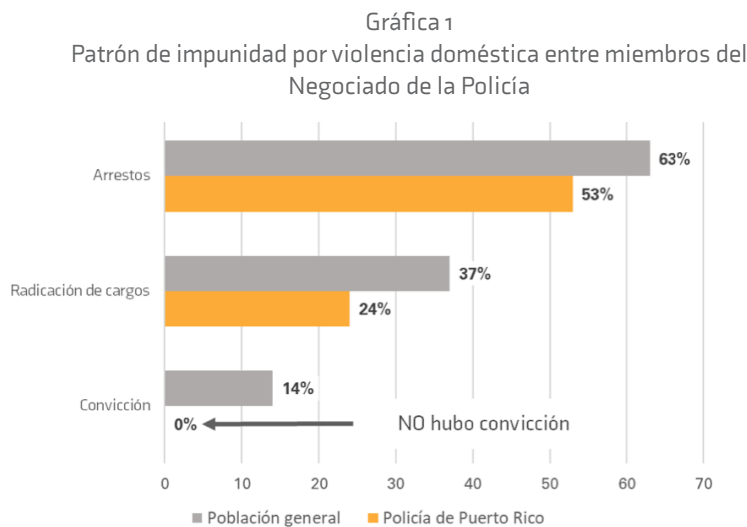
Estas cifras demuestran el trato sistemáticamente favorable que reciben los integrantes de la Policía al ser comparados con la población general, en términos de arrestos, de cargos radicados y

Skolnick JH. (2002) *Corruption and the blue code of silence*. Police Practice and Research. 3(1):7-19.

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. 22.

de convicciones. Lo que resulta asombroso es la diferencia dramática entre 14% de convicciones en la población general y 0% de convicciones entre la Policía. Fueron 99 querrelas de violencia doméstica presentadas en el 2017 contra policías y absolutamente ninguna terminó en convicción. La conclusión es obvia: el sistema no trata a los policías como trata al resto de la ciudadanía.

¿Se ha sostenido ese patrón de privilegio policial en años más recientes? No podemos contestar esta pregunta. El obstáculo no es la falta de datos, sino su accesibilidad. Los datos existen pero no están disponibles al público. La Oficina del Monitor Federal de la Policía, bajo John Romero, no ha publicado en sus últimos cinco informes las estadísticas necesarias para nuestro análisis ni ha abordado el problema de la impunidad que mencionó Claudio en 2018. Ya que la Legislatura tiene el poder constitucional de fiscalización de la rama ejecutiva, esta Comisión podría requerir al Negociado de la Policía que le informe estas estadísticas de violencia de género anualmente a la propia Comisión de Asuntos de Género y que las publique para toda la ciudadanía a través de su portal electrónico.



Ante la negativa del Negociado de la Policía de contabilizar los casos de feminicidios íntimos realizados por policías con sus armas de reglamento como muertes por uso de fuerza policial, esta Comisión debería entablar conversaciones con el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, entidad que tiene la autoridad legal para establecer métodos estadísticos y la nomenclatura a utilizarse en el gobierno de Puerto Rico. El Negociado de la Policía estaría obligado a seguir las instrucciones metodológicas dictadas por el Instituto de Estadísticas.

Preocupación final:

- No hay razones válidas para justificar la inacción de la Policía en materia de violencia de género dentro su institución por falta de fondos.

Rivera Clemente, Y. (2021, septiembre 7). *Critican el costoso despliegue policiaco en el condominio Sol y Playa en Rincón*. El Vocero.

Perez L, Avilés L, Mari Narváez, et al. (2021). *¿País de policías o de estudiantes y universidades? Kilómetro Cero*. Disponible en: <https://evidencialaviolencia.org/wp-content/uploads/2021/10/Paliques4-compressed.pdf>

De la exposición de motivos de la Resolución de la Cámara 659 se desprende el interés de auscultar posibles limitaciones presupuestarias para poder desarrollar iniciativas destinadas a erradicar la violencia de género dentro de la Policía. La asignación de fondos adicionales para el Negociado de la Policía no se justifica cuando esta organización había destinado para septiembre pasado la cantidad de \$630,000 en compensaciones por horas extras a 534 agentes destacados en la playa Los Almendros, para custodiar una piscina, cifra que no incluye los gastos de movilización, colocación de vallas, comida y salario regular de los oficiales (Rivera Clemente, 2021). El análisis realizado por Kilómetro Cero (Perez, Avilés, Mari Narváez, et al., 2021) sobre las asignaciones presupuestarias a la Policía de Puerto Rico en contraposición a la Universidad de Puerto Rico, demuestra una altamente preocupante tendencia, propia de gobiernos autoritarios, de aumentar los recursos a agencias de ley y orden mientras reducen los recursos asignados a las instituciones educativas.

Esta Comisión de Asuntos de la Mujer debería cuestionar cuántas vidas se salvan con el costoso equipo y mantenimiento de la Unidad de Operaciones Tácticas de la Policía en contraposición con las vidas que se salvarán si se erradica la violencia de género dentro de la Uniformada. Uno de los criterios fundamentales en las asignaciones presupuestarias responde a la efectividad de las acciones a financiar. Los programas que salven más vidas deberían estar bien financiados. Le corresponde al Negociado de la Policía y a la Cámara de Representantes asegurarse de que los fondos otorgados a la Policía se distribuyan adecuadamente dentro de esta agenda.

Concluimos este memorial explicativo haciendo un llamado especial a la Comisión de Asuntos de la Mujer para que sea consciente de este particular momento histórico. Vivir bajo un estado de emergencia por violencia de género exige de toda rama de gobierno que actúe con urgencia, valentía y firmeza. Le corresponde a la Legislatura de Puerto Rico tomar acción para que cese la práctica de que la Policía de Puerto Rico se investigue a sí misma. Le recordamos a esta comisión que el poder político es breve y cuando se tiene hay que usarlo sin procrastinación alguna. Las oportunidades históricas que se desperdician son seguidas por décadas de lamentos y arrepentimientos.

Confiamos en que quienes integran esta Comisión de Asuntos de la Mujer evalúen la evidencia presentada y recomienden la creación de un cuerpo de supervisión civil para la Policía, recomienden la creación de fiscalías especializadas en crímenes cometidos por agentes de ley y orden y que soliciten y publiquen las estadísticas que la Policía de Puerto Rico intenta esconder. Si recomiendan estas acciones y luego las convierten en ley, quienes integran esta Comisión de Asuntos de la Mujer pasarán a la historia como las personas visionarias a quienes el país necesitó en los momentos violentos de un serio fracaso económico y social.