

7. Policía—Derechos de Ciudadanos—"Stop and Frisk"

Toda legislación que autorice la detención y registro o cacheo (*stop and frisk*) sin que medie aquella causa probable necesaria para justificar un arresto constituiría una directa violación de los derechos constitucionales.

8. Policía—Cooperación Ciudadana

Es un deber y una necesidad de la Policía el solicitar de los ciudadanos aquella información que pueda serle útil para esclarecer un acto delictivo, y en consecuencia, la ciudadanía tiene la obligación moral de brindar tal información a la Policía.

9. Arresto—Comparecencia ante un Magistrado—Término

Debe enmendarse la legislación vigente para fijar un período específico de tiempo dentro del cual los agentes del orden público que hayan efectuado un arresto deberán conducir a la persona arrestada ante un magistrado para la determinación de causa probable.

10. Arresto—Comparecencia ante un Magistrado—Término

Debe establecerse que pasado el término que se fije en la ley dentro del cual debe conducirse a la persona arrestada ante un magistrado, la persona debe ser puesta en libertad, y debe excluirse de cualquier proceso judicial la evidencia incriminatoria que se haya obtenido como resultado de una detención en un período de tiempo posterior al término.

11. Policía—Derechos de Ciudadanos—Demandas Contra el Estado

Debe enmendarse la legislación vigente que autoriza las demandas contra el Estado, permitiéndose demandar en todo caso en que un agente del orden público, en el desempeño de sus funciones, incurra en un acto constitutivo de *arresto, detención, registro, acometimiento o agresión ilegales y persecución maliciosa*.

12. Policía—Expulsión—Agresión Física

Debe enmendarse la legislación vigente para hacer obligatoria la expulsión de un agente de la Policía en todo caso en que se encuentre probado que dicho agente ha incurrido, sin justificación alguna, en una agresión física de carácter grave contra otra persona.

13. Policía—Uso de Fuerza Física

Deben proveerse guías o criterios para orientar al Policía sobre cuándo y en qué circunstancias debe decidirse a usar la fuerza física para efectuar un arresto.

14. Policía—Limitación de Autoridad

En el derecho puertorriqueño está establecido firmemente el principio de que no puede un Policía disparar y matar a una persona a quien intenta arrestar por la alegada comisión de un delito menos grave, aun cuando dicha persona se dé a la fuga, siempre y cuando que el Policía no sea objeto de un ataque a su persona que amenace producirle grave daño corporal (defensa propia).

15. Policía—Derechos Civiles—Estudios

La Academia de la Policía debe ampliar el ámbito de los estudios relacionados con los derechos civiles y aumentar el número de horas que se dedican a dichos estudios.

16. Policía—Querellas—Proceso

Con el fin de asegurar la plena dilucidación de las querellas al nivel de la Superintendencia, se recomienda que dicho proceso administrativo

Los Derechos Civiles y Las Intervenciones de la Policía con los Ciudadanos

Fecha del Informe: 27 de diciembre de 1967

Catalogación: 1967-CDC-009

Referencia Bibliográfica: Este Informe aparece publicado en la Rev. Jur. U.P.R., Vol. XXXVI, Núm. 2, pág. 205, 1968.

1. Arresto—Detención—Ausencia de Causa Probable

La Policía no puede ni debe detener a una persona en un cuartel o en la fiscalía para fines de investigación, cuando no exista la causa probable que requiere nuestro ordenamiento constitucional para justificar un arresto; por eso tal investigación sólo puede llevarse a cabo cuando el ciudadano consiente libre y voluntariamente a ello.

2. Arresto—Detención—Ausencia de Causa Probable

Cuando no existe la causa probable que justifica un arresto, la práctica de detener y registrar o cachear a los ciudadanos (*stop and frisk*) constituye una violación de la libertad de tránsito o movimiento, del derecho a la privacidad, del derecho a la no autoincriminación y del derecho a tener protección contra arrestos y registros ilegales.

3. Carreteras y Tránsito—Policía—Detención—Causa Probable

El inciso (c) de la Sección 5-1121 de la Ley de Vehículos y Tránsito (9 L.P.R.A. sec. 1151(c)) no requiere causa probable o siquiera una sospecha razonable para autorizar la detención, pero el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado desde hace largo tiempo que para que un oficial del orden público pueda detener (y registrar incidentalmente) un automóvil debe existir causa probable para concluir que su conductor ha violado alguna disposición de las leyes sobre vehículos y tránsito o que los ocupantes del vehículo han cometido, o intentan cometer, algún otro delito.

4. Carreteras y Tránsito—Policía—Detención—Causa Probable

La detención autorizada por el inciso (a) de la Sección 5-1121 de la Ley de Vehículos y Tránsito (9 L.P.R.A. sec. 1151(a)) parece no requerir causa probable alguna, ni siquiera una sospecha razonable como se requiere en los estatutos de *stop and frisk*, y el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sostenido la autoridad de la Policía para detener vehículos y requerir la presentación de licencias pero en ningún momento ha discutido la validez constitucional de dicha disposición legal.

5. Arresto—Detención

El detener a una persona en la vía pública sin su consentimiento es un arresto.

6. Arresto—Custodia

La diferencia entre estar arrestado y no estarlo se encuentra en la ausencia o presencia de una *custodia* impuesta por un oficial del orden público; por tanto, desde el mismo instante en que la inmovilización de la persona (restricción de su libertad) es consecuencia, no de su voluntad, sino de una orden de un representante del orden público, dicha persona se encuentra bajo arresto.

sea lo más similar posible a una vista cuasi judicial, permitiéndose el contrainterrogatorio entre las partes y el acceso a los testimonios de los adversarios.

17. Policía—Querellas—Apelación

Cuando un ciudadano radique una querrela en la cual se impute una falta leve a un agente, la decisión que emita el oficial superior en rango debe ser siempre notificada al ciudadano querellante, concediéndosele un derecho de apelación para ante el Superintendente.

18. Policía—Derechos de Ciudadanos—Querellas—Apelación

Debe enmendarse la legislación vigente para permitirle al ciudadano querellante apelar para ante la Comisión de la Policía en todo caso en que no esté conforme con la determinación del Superintendente.

19. Policía—Comisión de la Policía—Resoluciones del Superintendente

Debe enmendarse la legislación vigente para que se consigne claramente que la Comisión de la Policía tiene poder para confirmar o revocar la resolución del Superintendente, o para modificarla ya decretando la expulsión cuando así lo estime necesario o lo dicte la ley, o bien aumentando o rebajando los castigos de suspensión dentro de los mínimos y máximos que fija la ley.

20. Policía—Derechos de Ciudadanos—Querellas—Comisión de la Policía

Cuando sucede que por descuido, negligencia o cualquier otra causa la investigación de una querrela se dilate por un período de tiempo irrazonable, debe autorizarse a la Comisión de la Policía para que mediante una petición del ciudadano querellante, debidamente fundamentada, pueda ésta hacer una determinación preliminar en cuanto a los méritos de la alegación sobre la dilación de la investigación.

21. Policía—Querellas—Querellantes Indigentes

Es indispensable que se provea asistencia legal a los querellantes indigentes, una vez ejerciten su derecho de apelación para ante la Comisión de la Policía y para lograr este fin, se recomienda que se le asignen fondos suficientes a dicha Comisión.

22. Policía—Comisión de la Policía—Acceso a Prueba

Debe eliminarse la práctica de la Comisión de la Policía de prohibir el que se tenga acceso a las declaraciones escritas de la parte contraria o a cualquier otro elemento de prueba que forme parte del expediente de investigación.

23. Policía—Comisión de la Policía—Informes Anuales

Debe autorizarse a la Comisión de la Policía a someter informes anuales, basados en el cúmulo de querellas revisadas, examinando las áreas de mayores conflictos y proponiendo las prácticas que estime más convenientes para remediar los males observados, pero dichas recomendaciones no deben obligar al Superintendente de la Policía, puesto que él es el único responsable por la dirección de la agencia.

24. Policía—Comisión de la Policía—Vistas de Apelaciones

Debe establecerse, como cuestión de práctica ordinaria y no de excepción, que las vistas de apelaciones ante la Comisión de la Policía se celebren en los pueblos y ciudades donde residan las partes.

25. Policía—Comisión de la Policía—Radicación de Apelaciones

Con el propósito de facilitar el trámite de radicación de apelaciones ante la Comisión de la Policía, debe ampliarse el término de diez días a

1967-CDC-009 INTERVENCIONES DE LA POLICIA

uno mayor que permita la radicación, aun por correo, sin peligro de que se pierda el derecho de apelación por razón de tardanza.

26. Policía—Derechos de Ciudadanos—Querellas—Divulgación

Debe llevarse a cabo un vasto plan de divulgación utilizando todos los medios de comunicación en masa, de manera que todo el procedimiento para ventilar querellas contra la Policía sea conocido y de beneficio para el mayor número de nuestros conciudadanos.

27. Policía—Comisión de la Policía—Compensación

Deben hacerse los ajustes necesarios para proveer una compensación económica razonable a sus miembros y proveerse a la Comisión todos los recursos que se estimen necesarios.

Introducción

En este Informe no pretendemos examinar exhaustivamente todas las funciones de la Policía de Puerto Rico. Nuestra atención se dirige principalmente a examinar la labor de intervención directa de la Policía con los ciudadanos.¹ Nos interesa estudiar el régimen legal que regula el poder policial de intervención con los ciudadanos, la situación con respecto a los abusos de ese poder y los mecanismos disponibles al ciudadano para denunciar y protegerse de tales abusos.

Debemos señalar que los problemas relacionados con la alegada utilización de la fuerza policiaca como instrumento de discriminación y persecución de individuos, por motivo de sus ideas y actividades políticas, no forman parte de este trabajo. Dicho tema recibe atención especial en un estudio que sobre los Derechos Políticos en Puerto Rico está siendo preparado por la Comisión de Derechos Civiles.

En cuanto a los problemas relativos a la toma de huellas digitales, fotografías y otras medidas del cuerpo, el tema forma parte del Informe sobre *El Derecho a la Vida, la Seguridad y la Libertad Personal Frente a los Problemas de la Delincuencia* que será publicado por esta Comisión en un futuro cercano [pág. 551 de este tomo].

¹ La Comisión de Derechos Civiles celebró vistas públicas sobre este tema durante los días 27, 28 y 29 de abril de 1967, en las cuales depusieron las siguientes personas: Sr. Salvador Rodríguez Aponte; Sr. Tadeo Negrón Medero; Juez Luis Totti Lugo; Sr. Mariano Villaronga, Presidente de la Comisión de la Policía; Sr. Carlos M. García; Sr. Herminio Torres Cancel; Sr. Pantaleón Correa González; Sr. Benedicto Rivera Ruiz—sometió un escrito; Sr. Anthony J. Tursi; Sr. Rudy Rosaly Arroyo; Juez Gladys Lasa Díaz; Dr. Franco Ferracuti; Sr. Roberto S. Kuinlam; Sr. Evaristo Rodríguez Rosado; Sr. Manuel Riego Zuñiga; Sr. David A. Cobin; Sr. Tomás Alejandro de Jesús; Sr. Arturo F. Porrata; Lcdo. Norman Pietri Castellón; Sr. Duilio Camacho Morales; Sr. Carlos Martínez Méndez; Sr. Miguel Hernández Mathews.

I—Examen del Régimen Legal que Regula la Intervención de la Policía con los Ciudadanos

La función policíaca que produce el contacto más directo e íntimo con la ciudadanía es la de detener, arrestar y registrar a aquellas personas que alegadamente han violado las leyes del país. Esta es una de las tareas principales de la fuerza policíaca² y es causa de serios conflictos y fricciones.

No cabe duda de que dicha labor debe guiarse por un esquema de normas legales claras y precisas que, a la vez que sirvan para hacer efectiva la tarea de la Policía, protejan también los derechos civiles de la ciudadanía. En el examen que haremos sobre este punto no consideraremos los arrestos y registros (o allanamientos) que son el resultado de una determinación y orden de un magistrado.³ Consideramos que en tales casos la intervención de un magistrado y las disposiciones legales existentes reducen al mínimo la posibilidad de abusos contra la ciudadanía.

Los problemas de mayor importancia surgen en aquellas situaciones en que la policía detiene, arresta y registra a una persona sin que medie la intervención y autorización de un magistrado.

1—*El arresto bajo la Regla 11 de Procedimiento Criminal*

La citada Regla 11 dispone:

Regla 11—Un funcionario del orden público podrá hacer un arresto sin la orden correspondiente:

- (a) Cuando tuviere motivos fundados para creer que la persona que va a ser arrestada ha cometido un delito en su presencia. En este caso deberá hacerse el arresto inmediatamente o dentro de un término razonable después de la comisión del delito. De lo contrario el funcionario deberá solicitar que se expida una orden de arresto.
- (b) Cuando la persona arrestada hubiese cometido un delito grave (*felony*), aunque no en su presencia.
- (c) Cuando tuviere motivos fundados para creer que la

² El Artículo 3 de la ley orgánica de la Policía, Ley Núm. 77 de junio 22 de 1956, 25 L.P.R.A. sec. 221b, dispone lo siguiente:

“Se crea en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico un organismo civil de orden público que se denominará Policía de Puerto Rico y cuya obligación será proteger a las personas y a la propiedad, mantener y conservar el orden público, prevenir, descubrir y perseguir el delito y, dentro de la esfera de sus atribuciones, compeler obediencia a las leyes y ordenanzas municipales, y reglamentos que conforme a éstas se promulguen.”

³ Reglas 5, 6, 229, 230, 231, 232 y 233 de Procedimiento Criminal.

persona que va a ser arrestada ha cometido un delito grave (*felony*), independientemente de que dicho delito se hubiere cometido o no en realidad.⁴

El inciso (a) de la citada Regla recoge la esencia de la conocida norma constitucional que autoriza el arresto (detención física) cuando el agente del orden público tiene causa probable o motivos fundados para creer que una persona ha cometido, o intenta cometer, un delito en su presencia. Nuestro Tribunal Supremo ha interpretado dicha regla de la siguiente manera:

“Puede decirse que motivos fundados para creer que la persona arrestada ha cometido un delito grave, por el cual se le arresta, consiste en la posesión de aquella información y conocimiento que lleven a una persona ordinaria y prudente a creer que el arrestado ha cometido el delito.”⁵

Más recientemente manifestó dicho Tribunal:

“Debido a que lo que la regla exige es que el funcionario tenga motivos fundados para creer que la persona a ser arrestada ha cometido un delito en su presencia, la conducta del funcionario o agente del orden público ha de ser juzgada a base de la apreciación que haría una persona prudente y razonable de las circunstancias presentes. [Cita.] Es suficiente para hacer válido el arresto que un funcionario o agente del orden tenga motivos fundados o razonables para creer que se ha cometido el delito por la persona arrestada o que se propone arrestar. . . . Como el criterio del funcionario, aunque sea razonable y fundado, no ha de coincidir siempre con el criterio de los tribunales, un arresto puede ser legal, aun cuan-

⁴ La Regla 4 del citado cuerpo legal define el arresto de la siguiente manera:

“Un arresto es el acto de poner a una persona bajo custodia en los casos y del modo que la ley autoriza. Podrá hacerse por un funcionario del orden público o por una persona particular. El arresto se hará por medio de la restricción efectiva de la libertad de la persona o sometiendo a dicha persona a la custodia de un funcionario.”

La Regla 13 del mismo cuerpo legal dispone:

“La persona que hiciere el arresto deberá informar a la persona que va a ser arrestada de su intención de arrestarla, de la causa del arresto y de su autoridad para hacerlo, excepto cuando la persona que hiciere el arresto tuviere motivos fundados para creer que la persona a ser arrestada está cometiendo o tratando de cometer un delito, o cuando se persiguiera a la persona arrestada inmediatamente después de haberlo cometido o luego de una fuga, o cuando la persona ofreciera resistencia antes de que el funcionario pudiese informarle, o cuando surgiera el peligro de que no pudiese hacerse el arresto si se ofreciera la información.”

⁵ *Pueblo v. Cabrera Cepeda*, CA Núm. 49, de 18 de marzo de 1965 [92 D.P.R. 70].

do posteriormente se determine que la persona arrestada no cometió el delito.”⁶

En nuestra opinión la citada Regla 11, según se ha interpretado, es adecuada y protege suficientemente a la ciudadanía contra la posibilidad de excesos por parte de la Policía.

2—*El registro incidental a un arresto bajo la Regla 11 de Procedimiento Criminal*

Sobre este particular nuestra doctrina legal es idéntica a la que prevalece en el derecho federal norteamericano. En un reciente artículo que aparece en el University of Chicago Law Review se resume dicha doctrina de la siguiente manera:

“Se ha resuelto que el requisito de la Cuarta Enmienda de que todos los registros sean razonables permite registros de la persona como secuela de arrestos válidos. Como tiene que existir causa probable para que un arresto sea válido, a menudo hay una relación suficiente entre el individuo y el acto delictivo para justificar la creencia de que pueda tener sobre su persona evidencia del delito que se sospecha ha cometido o armas de alguna clase. En ambos casos, el registro es válido. Además, se han trazado pautas imponiendo limitaciones a tales registros: se ha sostenido que el área permisible de registro como secuela de un arresto puede extenderse más allá de la persona arrestada, es decir, a sus pertenencias bajo su control al momento del arresto; sin embargo, el registro tiene que estar íntimamente conectado con el arresto en tiempo y espacio, y razonablemente dirigido a obtener armas y evidencia directa—frutos o instrumentalidades—del delito por el cual se sospecha del acusado.”⁷

⁶ *Cepero Rivera v. Tribunal Superior*, CA Núm. 35, de 14 de marzo de 1966 [93 D.P.R. 245]. Véanse también *Pueblo v. Morales Soler*, CA Núm. 65, de 3 de mayo de 1967 [94 D.P.R. 384]; *Pueblo v. Díaz Torres*, CA Núm. 227 de 30 de diciembre de 1963 [89 D.P.R. 720]; *Pueblo v. López Rivera*, CA Núm. 10, de 21 de enero de 1964 [89 D.P.R. 791]; *Pueblo v. Maximiliano Otero Rivera (Per Curiam)*, CA Núm. 43 de 11 de marzo de 1964; y *Pueblo v. Saura Gómez*, CA Núm. 145, de 22 de septiembre de 1964 [90 D.P.R. 801].

⁷ Comment: *Selective Detention and the Exclusionary Rule*, Revista citada, Vol. 34, Núm. 1 (1966), págs. 158, 163. Véanse también *The Intensive Search of a Suspect's Body and Clothing*, 58 J. Crim. L., C. & P.S., pág. 18 (1967) y el reciente caso de *Cooper v. California*, 386 U.S. 58 (1967). Puerto Rico: *Pueblo v. Sosa Díaz*, CA Núm. 120, de 16 de junio de 1964 [90 D.P.R. 622]; *Pueblo v. López Rivera*, *supra*; *Pueblo v. de Jesús Robles*, C.A. Núm. 84, de 11 de mayo de 1965 [92 D.P.R. 345]; *Pueblo v. Polanco Marcial*, Cr. 67-106, de 1ro. de diciembre de 1967, CA Núm. 166 [95 D.P.R. 470]; y *Pueblo v. Riscard*, CA Núm. 154, de 8 de noviembre de 1967 [95 D.P.R. 405]. Véase también la pág. 426 de este tomo, nota (40).

Consideramos necesario mencionar el reciente caso de *Warden, Maryland Penitentiary v. Hayden*, resuelto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América en mayo 29 de 1967, 35 U.S. Law Week 4493. [387 U.S. 294]. Dicho caso trata de la persecución y arresto de una persona contra la cual existía causa probable para creer que había cometido un robo. Casi simultáneamente con el arresto de dicha persona en la planta alta de una casa, uno de los agentes registró *el sótano* de dicha casa y encontró unas piezas de ropa que coincidían con las que según la descripción dada a la policía usaba el supuesto asaltante. Se objetó la incautación y admisión en evidencia de dicha ropa. El Tribunal Supremo resolvió que el registro de toda la casa fue legal porque fue incidental a una persecución (*hot pursuit*) de una persona contra la cual había causa probable para arrestarla por la comisión de un delito de robo. La situación en este caso se diferencia en algo del registro de una persona contra la cual existía causa probable para creer que había cometido un robo. Casi simultáneamente con el arresto de dicha persona en la planta alta de una casa, uno de los agentes registró *el sótano* de dicha casa y encontró unas piezas de ropa que coincidían con las que según la descripción dada a la policía usaba el supuesto asaltante. Se objetó la incautación y admisión en evidencia de dicha ropa. El Tribunal Supremo resolvió que el registro de toda la casa fue legal porque fue incidental a una persecución (*hot pursuit*) de una persona contra la cual había causa probable para arrestarla por la comisión de un delito de robo. La situación en este caso se diferencia en algo del registro incidental clásico que comúnmente se produce inmediatamente después de un arresto válido. En el caso presente el registro fue inmediatamente *antes* o simultáneo al arresto.

El Tribunal rechaza la regla que prohibía los "registros para la obtención de mera evidencia." Se admite que si se dan los requisitos de causa probable, particularidad de los objetos a buscarse y su relación con la comisión de un delito, un magistrado puede autorizar una orden de allanamiento para obtener evidencia relacionada con la comisión de un delito. En consecuencia ya no es necesario probar que los objetos a buscarse sean *frutos del crimen*, o *instrumentos utilizados en su comisión*.⁸ Puede

⁸ Nuestra norma constitucional expresa lo siguiente: "Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento

ordenarse la incautación de otros objetos relacionados con la comisión de un delito siempre que ellos se describan con particularidad. Finalmente, se resuelve que en caso de un registro incidental a un arresto se puede registrar e incautarse de otros objetos que evidencien (o sea, que estén conectados de alguna forma con) la comisión del delito por el cual se persiguió y arrestó a la persona, sin que tenga el registro que limitarse a la incautación de frutos del crimen, o instrumentos utilizados en su comisión.⁹

3—*La detención*

Entramos ahora en una zona sumamente nebulosa debido a la falta de preceptos legales adecuados. Cuando hablamos de *detención* nos referimos a aquellas situaciones donde la Policía, aun cuando no tiene causa probable para un arresto formal bajo la citada Regla 11, no obstante detiene físicamente a una persona de la cual se sospecha. Este tipo de detención se practica tanto en la vía pública como en los cuarteles. En el primer caso la detención generalmente se acompaña con un registro de la persona detenida. Tal práctica se conoce en los Estados Unidos de América como “*stop and frisk*”. En el segundo caso la detención se conoce como “detener para investigar o interrogar” y se utiliza como medio para obtener información sobre supuestas actividades delictivas del detenido o de otras personas.

Para efectos de mayor claridad examinaremos ambas prácticas separadamente.

(a) *La detención para investigar en el cuartel*

En Puerto Rico no existe norma legal alguna que autorice y reglamente dicha práctica; no obstante, ella se lleva a cabo rutinariamente. El Superintendente de la Policía, Sr. Salvador

o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse.” Artículo II, Sección 10. En cuanto a la necesidad de descripción particularizada de las cosas a ocuparse véase *Flores Valentín v. Tribunal Superior*, CA Núm. 29, de 26 de febrero de 1965 [91 D.P.R. 305].

⁹ Claro está, aun antes del citado caso de *Hayden*, cuando como resultado del registro incidental se descubrían los frutos o instrumentos de otro delito perpetrado tal evidencia era admisible. *Abel v. United States*, 362 U.S. 217, 238 (1960). Igualmente eran admisibles los objetos ocupados en dichos registros cuando su mera posesión constituía un delito. *Harris v. United States*, 331 U.S. 145 (1947).

Rodríguez Aponte, declaró ante la Comisión de Derechos Civiles lo siguiente:

“La práctica más corriente en el procedimiento que se utiliza para practicar investigaciones rutinarias, tanto por la Policía como por los Fiscales, es la de detener e interrogar a las personas sospechosas de la comisión de delitos.

“La actuación de la Policía de detener e interrogar tiene su fundamento legal en el poder que implícitamente deriva de las disposiciones estatutarias antes mencionadas. El investigar delitos es un corolario indispensable de la responsabilidad de mantener el orden público y de hacer cumplir las leyes.

“Los Fiscales tienen autoridad para citar testigos, en el descargo de sus funciones de investigación, y de éstos no comparecer, acudir al Tribunal para que éste ordene la comparecencia, so pena de desacato.

“Como he indicado anteriormente, la Policía carece de esa autoridad y pensamos que sería conveniente proveerla de esa autoridad.”¹⁰

Las declaraciones transcritas son confusas, pues se mezcla el *detener sospechosos para investigación* con el citar testigos que ayuden en la investigación de un delito.

En cuanto a lo primero, aun cuando se menciona un poder implícito derivado del artículo tercero de la Ley de la Policía y de las disposiciones de la Regla 11, nos parece entender que el Superintendente acepta la falta de autoridad legal expresa sobre ese extremo. En cuanto a lo segundo, citar testigos para ayudar a la investigación de un delito, nos parece que se trata de un procedimiento distinto que no aplica a la *detención de sospechosos de cometer un delito*.¹¹

¹⁰ Ponencia escrita en contestación al cuestionario sobre “Problemas especiales de Derechos Civiles en las Intervenciones de la Policía con los Ciudadanos.” El Reglamento de la Policía (Título 25 de Reglas y Reglamentos § 221d-1 y ss.) en su sección 221d-15 parece reconocer la distinción entre la detención y el arresto. El inciso (5) de dicha sección consigna como uno de los deberes de los miembros de la Fuerza el—“Tomar las providencias necesarias para garantizar la protección de las personas detenidas o arrestadas.”

¹¹ La Regla 235 de Procedimiento Criminal dispone:

“Cualquier magistrado podrá expedir citación para la comparecencia y examen bajo juramento de testigos ante sí, a los fines de la investigación de un delito, o de una vista preliminar.

“El juez de cualquier tribunal podrá expedir u ordenar al secretario que expida citación para la comparecencia de cualquier testigo a juicio, a la toma de su deposición, o a cualquier vista. El secretario del tribunal, a petición del acusado, podrá expedir citaciones libres de costas a esos mismos fines.

“Cualquier fiscal podrá igualmente expedir citación para la comparecencia y examen bajo juramento de testigos ante sí a los fines de la investigación de un

De hecho, un fiscal, como cuestión práctica, está impedido de utilizar su poder para citar *testigos* como medio para detener e interrogar a un sospechoso o presunto acusado. Ello es así porque una vez el supuesto "testigo" se ampare en su derecho a no autoincriminarse la única manera que tiene el fiscal de poder seguir adelante con su investigación sería mediante la concesión de inmunidad de acuerdo a la Ley de Inmunidad de Testigos (34 L.P.R.A. secs. 1476 a 1479). En *Pueblo v. Fournier*, 77 D.P.R. 222 (1954) a las págs. 262 y 263 se expresó lo siguiente en la opinión del Tribunal:

"Aparte del hecho de que sería impropio detener un testigo para investigación durante tres días, difícilmente puede el fiscal alegar que estaba deteniendo a Fournier como un testigo, porque esto le habría concedido inmunidad automáticamente después de haber declarado."

En síntesis, en ausencia de causa probable para un arresto, en casos de sospechosos o de testigos propiamente, una vez se amparen en su derecho al silencio (del cual deben ser advertidos previamente), sólo puede *obligárseles* a comparecer y declarar ante un magistrado o un fiscal si media la concesión de la inmunidad antes mencionada.¹² Por tanto, si el fin perseguido es la detención e investigación de un presunto delincuente, con el propósito de someterlo eventualmente a un encausamiento criminal, la citada Regla 235 no es el instrumento adecuado.

Ahora bien, con respecto a este tema de la detención para investigar, nuestro Tribunal Supremo ha hecho manifestaciones que consideramos confusas e imprecisas y que pueden inducir a error.¹³

En *Pueblo v. Fournier, supra*, a las págs. 262 y 263 se expresa que en nuestro ordenamiento jurídico constitucional es inaceptable la detención involuntaria para investigación de un

delito. Si un testigo no obedeciere su citación, el tribunal, a solicitud del fiscal, expedirá mandamiento para su comparecencia ante dicho funcionario en la fecha y hora que señalare, bajo apercibimiento de desacato."

¹² *Batalla v. Tribunal de Distrito*, 74 D.P.R. 289 (1953); *Pueblo v. Vázquez*, 77 D.P.R. 933 (1955); *Pueblo v. Ortiz*, 78 D.P.R. 843 (1955); y *Zapata v. Tribunal Superior*, 79 D.P.R. 414 (1956).

¹³ Las cortes federales norteamericanas se han enfrentado al problema, pero las soluciones ofrecidas son también confusas y contradictorias. Véanse los casos de *United States v. Vita*, 294 F.2d 524 (2d Circuito 1961), *certiorari denied* 369 U.S. 823, y *Seals v. United States*, 325 F.2d 1006 (App. D.C. 1963), *certiorari denied* 376 U.S. 964.

sospechoso en ausencia de un arresto válido. Sin embargo, unas páginas más adelante se cierra la discusión del asunto con la siguiente aseveración:

“No resolvemos que un fiscal no pueda interrogar a un *acusado*, antes o después de su arresto, durante un período razonable. Indudablemente, el interrogatorio tanto de sospechosos como de testigos, es de gran valor social en la detención y convicción de aquellos que son culpables de delitos serios.”¹⁴ (Enfasis nuestro.)

Esta aseveración se repite en *Pueblo v. Meléndez*, 80 D.P.R. 787 (1958) a la pág. 802, escolio (26); en *Pueblo v. Martínez Figueroa*, 86 D.P.R. 413 (1962) a la pág. 415; y en *Pueblo v. De Jesús Cabrera*, CA Núm. 69, de 5 de mayo de 1967 [94 D.P.R. 450]. En el caso de *Fournier*, al igual que en los de *Meléndez*, *Martínez Figueroa* y *De Jesús Cabrera* se trataba, no de testigos citados para investigación, sino de presuntos delincuentes detenidos *involuntariamente* por períodos más o menos prolongados mientras se trataba de lograr confesiones incriminatorias. El hecho de que en algunos de dichos casos, al momento de la detención, existía causa probable suficiente para sostener un arresto formal no justifica la aseveración de que un fiscal puede interrogar a un *presunto acusado* antes de un arresto. Nos parece que el fiscal sólo puede detener e interrogar a una persona, antes de un arresto, cuando media el libre consentimiento de dicha persona. La legalidad en tal situación depende del consentimiento que brinde el detenido y no de la mayor o menor extensión del período de detención como parece sostenerse en *Fournier, supra*, al decirse que el fiscal puede detener para investigar a un acusado *antes* de un arresto pero que:

“. . . ese derecho y deber del fiscal obviamente no justifica la conducta del fiscal al detener al acusado para investigación durante tres días con sus noches sin acusarlo de algo, expedirse orden de arresto contra él o fijársele fianza.”¹⁵

Por otro lado, en el caso de *Pueblo v. Lastra Sáez*, CA Núm. 6, de 27 de enero de 1967 [93 D.P.R. 876], parece reconocerse la falta de autoridad de la Policía para, en ausencia de causa probable, realizar detenciones para investigar. Dice el Tribunal:

No impugnó [el Procurador General] la conclusión del tribunal de instancia de que en efecto, tanto la detención de

¹⁴ A la pág. 292.

¹⁵ A la pág. 263.

Lastra Sáez como el registro del bulto que llevaba en el automóvil fueron ilegales, es decir, en efecto que su detención constituyó un arresto que se realizó sin previa orden y sin motivo fundado para creer que Lastra Sáez había cometido un delito grave. El que se deseara detener a Lastra Sáez para investigación significaba que se sospechaba de él. La mera sospecha no es la causa probable o motivo fundado que podía justificar su arresto.”¹⁶

En este caso el detenido Lastra Sáez fue conducido al cuartel donde se le interrogó ampliamente con respecto a su alegada participación en un robo.

[1] Es nuestra opinión que el detener a un ciudadano en el cuartel o en la fiscalía con el fin de interrogarlo cuando no exista la causa probable suficiente para sostener un arresto formal es una violación de nuestras normas constitucionales. Este tipo de detención constituye, para todos los efectos prácticos, una restricción de la libertad similar a un arresto ordinario y por tanto es necesario el requisito de causa probable.¹⁷ El *Task Force Report on the Police* (1967) producido por “The President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice”,¹⁸ se manifiesta sobre este asunto de la siguiente manera:

“Aunque no hay base legal para el arresto de personas simplemente como un medio de detención mientras se efectúa la investigación de un delito en el cual pueden estar ellas envueltas, ésta ha sido práctica común en algunos departamentos.”¹⁹

“Los arrestos efectuados para investigación o por sospecha, no importa cómo se les llame, deben ser abolidos por todos los departamentos que hoy los llevan a cabo. Esta práctica por mucho tiempo ha sido fuente de resentimiento justificado en la comunidad. No solamente incomoda seriamente al ciudadano o quizás resulta en su encarcelamiento, sino que además sirve de base para un récord de arresto que puede afectar grandemente su empleo presente o futuro.”²⁰

Entendemos que, en ausencia de causa probable, solamente puede detenerse a una persona para investigación en un cuartel o fiscalía cuando dicha persona consiente a ello libre y volunta-

¹⁶ A la pág. 16 [93 D.P.R. 885].

¹⁷ Constitución de Puerto Rico, Art. II, sec. 10; Constitución de E.U.A., Enmienda IV.

¹⁸ U.S. Government Printing Office (1967).

¹⁹ Ob. cit., a la pág. 186.

²⁰ Ob. cit., a las págs. 186 y 187.

riamente. El *Model Code of Pre-Arrest Procedure*, Tentative Draft No. 1, Iro. de marzo de 1966, preparado por el American Law Institute, en su Artículo 2, § 2.01, establece un modelo de norma legal para requerir la cooperación voluntaria con los agentes del orden público. El inciso (1) de dicha sección autoriza a los agentes del orden público para requerirle a una persona que se presente o le acompañe al cuartel. No obstante, el inciso (3) de dicha sección claramente expresa que:

“*Advertencia a Personas Requeridas para Comparecer a una Estación de Policía.* Si un agente de policía, actuando de conformidad con esta sección, solicita que una persona vaya o permanezca en una estación de policía, oficina de un fiscal o cualquier otro lugar similar, deberá tomar todas las medidas que sean razonables bajo las circunstancias para aclararle a dicha persona que no tiene obligación legal de cumplir con tal solicitud.”

En muchas ocasiones, debido a la forma autoritaria en que muchos policías interpelean a los ciudadanos, se plantea el problema de determinar si el consentimiento fue en realidad libre y voluntario.²¹

Por otro lado, no cabe duda que aun cuando la persona sospechosa consienta a su detención e interrogatorio en el cuartel de la policía o en la fiscalía, ella queda amparada por las normas o reglas establecidas en *Miranda v. Arizona*²² y los casos de Puerto Rico que le adoptaron. En *Clewis v. Texas*, resuelto por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en abril 24 de 1967, 35 U.S. Law Week 4371 [386 U.S. 707], se sostiene que una persona *detenida* (sin causa probable para un arresto) con el fin de interro-

²¹ Véase *United States v. Vita, supra*, y *Seals v. United States, supra*.

²² 384 U.S. 436 (1966). Las reglas o normas establecidas son las siguientes: Con anterioridad a cualquier interrogatorio, se debe advertir a la persona que tiene el derecho a permanecer callada, que cualquier declaración que preste se podrá usar como prueba en su contra, y que tiene derecho a la presencia de un abogado, ya sea contratado privadamente o nombrado por el Tribunal. El detenido puede renunciar al ejercicio de estos derechos siempre y cuando la renuncia se haga voluntaria, consciente e inteligentemente. Sin embargo, si el detenido indicara en cualquier forma y en cualquier etapa del proceso, que desea consultar con un abogado antes de declarar, no puede continuarse el interrogatorio. Análogamente, si el individuo está solo, e indica en alguna forma que no desea ser interrogado, la policía no puede interrogarlo. El mero hecho de que haya contestado algunas preguntas o haya prestado voluntariamente alguna declaración, no le priva del derecho de abstenerse de contestar cualquier nueva pregunta hasta que haya consultado con un abogado y consienta después ser interrogado.

garle como sospechosa de cometer un delito está protegida por la regla del caso de *Miranda*.²³

Más adelante trataremos el tema de las detenciones prolongadas que siguen a un arresto formal basado en causa probable.

(b) *La detención y el cacheo en las vías públicas (stop and frisk)*

[2] Esta práctica de la Policía consiste en detener brevemente y registrar superficialmente a aquellas personas que transitan por la vía pública en circunstancias que la Policía estima sospechosas. Decididamente se admite que en estos casos se procede a la detención y el registro sin que exista aquella causa probable o motivos fundados que justificarían un arresto formal bajo la citada Regla 11 de Procedimiento Criminal. Generalmente la Policía procede de la siguiente manera: Se detiene por varios minutos a la persona objeto de las sospechas de la Policía, se le hacen varias preguntas dirigidas a que el sospechoso justifique su presencia en dicho sitio, y si ha ocurrido algún delito recientemente en dicha área se le pregunta acerca de su conocimiento de tales hechos. El cacheo (*frisk*) se lleva a cabo cuando la Policía teme que el detenido esté portando armas en contravención de la ley.

La práctica descrita puede chocar con las siguientes normas constitucionales:

- (1) Libertad de tránsito o movimiento.²⁴
- (2) Derecho a la privacidad.²⁵
- (3) Derecho a la no autoincriminación (a mantener silencio).²⁶

²³ En cuanto a las advertencias específicas que deben hacerse al ciudadano, la citada Sección 2.01 del *Model Code of Pre-Arrestment Procedure* no ha sido puesta al día luego de la decisión de *Miranda*.

²⁴ Aunque no se consigna expresamente en la Carta de Derechos de nuestra constitución, entendemos que la libertad de movimiento es anejo inseparable del derecho de reunión y asociación (Secciones 4 y 6), y del derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad (Sección 7). En el derecho constitucional norteamericano se reconoce esa libertad de movimiento o locomoción. Véanse, *Kent v. Dulles*, 357 U.S. 116 (1958); *Lambert v. California*, 355 U.S. 225 (1957); *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943); *Edwards v. California*, 314 U.S. 160 (1941); *Williams v. Fears*, 179 U.S. 270 (1900), y *Crandall v. Nevada*, 73 U.S. (6 Wall.) 35 (1867). Merece recordarse que el Artículo 13.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a moverse, libremente dentro de las fronteras nacionales.

²⁵ P.R.—Carta de Derechos, secs. 8 y 10. E.U.A.—*Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965), 14 L.Ed.2d 510. Para un exhaustivo análisis del tema véase: *Privacy, Law & Contemp. Prob.*, Vol. XXXI, No. 2 (1966).

²⁶ P.R.—Carta de Derechos, sec. 11. E.U.A.—Constitución Federal, Enmienda V.

(4) Protección contra arrestos y registros ilegales.²⁷

En los Estados Unidos de América se ha venido debatiendo en los últimos años la legalidad y deseabilidad del llamado “*stop and frisk*”.²⁸ Los estados de Delaware, Hawaii, Massachusetts, Missouri, New Hampshire, New York y Rhode Island han adoptado estatutos autorizando dicha práctica.²⁹ Hasta el momento de escribirse este Informe nada ha dicho el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre la validez constitucional del *stop and frisk*. No obstante, dicho Tribunal ha accedido a revisar cuatro casos en los cuales se plantea claramente toda la problemática constitucional y es de esperarse que en un futuro cercano se pronuncie definitivamente sobre el tema.³⁰ Recientemente dos proyectos de ley sobre detención y cacheo (*stop and frisk*) fueron derrotados en las legislaturas de Michigan e Illinois.³¹

En Puerto Rico no existe estatuto alguno que autorice el tipo de detención que venimos discutiendo y nuestro Tribunal Supremo tampoco ha tenido oportunidad de manifestarse sobre el asunto. No obstante, el Superintendente de la Policía, Sr. Salvador Rodríguez Aponte, declaró ante la Comisión de Derechos Civiles lo siguiente:

“En otras jurisdicciones, tales como en Nueva York, no solamente se detiene al individuo sospechoso de la comisión de un delito y se interroga, sino que también se hace una ligera búsqueda (*Stop and Frisk Law*) en forma más o menos superficial sobre el cuerpo de éste para determinar si lleva algún arma escondida.

²⁷ P.R.—Carta de Derechos, sec. 10. E.U.A.—Constitución Federal, Enmienda IV.

²⁸ Véase: Hall and Kamisar, *Modern Criminal Procedure* (West Publishing Co., 1966), Cap. 3, Sección 4, págs. 183 a 210. Comment: *Selective Detention and the Exclusionary Rule*, U. Chi. L. Rev., Vol. 34, No. 1 (1966), a la pág. 158, notas al calce 1 y 2, aparece una recopilación de los escritos más importantes sobre la materia. También J. Crim., L., C. & P.S. Vol. 58, Dic. 1967, No. 4, págs. 433, 465 y 532.

²⁹ Datos tomados de: Comment: *Selective Detention and the Exclusionary Rule*, *supra*.

³⁰ Los cuatro casos son: *Wainwright v. New Orleans*, 1967-68 Appellate Docket No. 13, 36 U.S. Law Week 3001 [392 U.S. 598]; *Sibron v. New York*, 1967-68 Appellate Docket No. 63, 36 U.S. Law Week 3002 [392 U.S. 40]; *Peters v. New York* 1967-68 Appellate Docket No. 74, 36 U.S. Law Week 3002 [392 U.S. 40] y *Terry v. Ohio*, 1967-68 Appellate Docket No. 67, 36 U.S. Law Week 3002 [392 U.S. 1].

³¹ A.C.L.U. American Civil Liberties Union, 46th Annual Report (julio 1, 1965 a enero 1, 1967), pág. 37.

“Creemos que es deseable que en Puerto Rico se adopte una ley similar a las llamadas “*Stop and Frisk Laws*”. Lo creemos así, aunque tenemos dudas que estas leyes puedan sostenerse en cuanto a su constitucionalidad en el Tribunal Supremo de Estados Unidos debido a la forma en que se está desempeñando.”³²

Por otro lado, nuestro Departamento de Justicia, por voz del entonces Asistente del Secretario de Justicia, Lic. Arturo Estrella, endosó la idea de que se estudiara a fondo la posibilidad de adoptar en Puerto Rico un estatuto sobre (*Stop and Frisk*).³³

En los últimos meses fuentes de gran autoridad y prestigio se han manifestado a favor de este tipo de legislación.

En el informe preparado por el “President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice” y titulado *The Challenge of Crime in a Free Society*³⁴ se expresa lo siguiente:

“El otro punto envuelve la práctica básica de la policía de detener sospechosos, retenerlos para interrogarlos brevemente en la calle y, para protección misma del policía, efectuar un cacheo en busca de armas. Funcionarios encargados de observar el trabajo de la policía en vecindarios de grandes ciudades donde hay una alta incidencia de criminalidad informan que un 10% de las personas cacheadas portaban armas de fuego y otro 10% portaban cuchillos. Si a la policía se le prohibiera detener personas en la escena de un crimen, o en situaciones que claramente sugieran la comisión de un delito, se podrían perder algunas fuentes de investigación, ya que las personas desaparecerían dentro del inmenso anonimato de una comunidad urbana. Sin embargo, los métodos de la policía deben distinguir cuidadosamente entre la pesquisa legítima en el área y la indiscriminada detención y registro en la vía pública de peatones y vehículos.”

La Comisión recomienda:

“Las legislaturas de los estados deben aprobar disposiciones estatutarias con respecto a la autoridad de la policía para detener personas brevemente e interrogarlas, incluyendo específicamente las circunstancias y limitaciones bajo las cuales las detenciones son permisibles.

“Tal autorización cubriría situaciones en las cuales, debido al conocimiento limitado de un policía que llega a la escena, no hay suficiente causa para un arresto. Limitaciones específicas en cuanto a las circunstancias de una detención, la duración del interrogatorio, y las bases para un cacheo,

³² Ponencia, *supra*, pág. 5.

³³ *San Juan Star*, mayo 1ro. de 1967, pág. 1.

³⁴ U.S. Government Printing Office, febrero de 1967.

evitarían el abuso del interrogatorio en la calle que, según indica también el estudio de la Comisión, ocurre hoy en un número substancial de incidentes en las calles de algunas ciudades. Como se discute en una sección posterior, tales estatutos deben ser implementados mediante la fijación por las autoridades de la policía de pautas específicas para la actuación de sus agentes en la calle. Un balance entre los derechos individuales y las necesidades de la sociedad de estar protegida contra los crímenes puede ser obtenido adecuadamente a través de esta combinación de acción legislativa y administrativa. La revisión judicial entonces procede bajo circunstancias más iluminadoras".³⁵

En un informe especial producido por la citada Comisión presidencial titulado *Task Force Report on the Police*,³⁶ se reafirma el punto de la siguiente manera:

"La Comisión cree que hay una clara necesidad de que se autorice a la policía a detener sospechosos y posibles testigos de delitos graves, detenerlos para interrogarlos brevemente si es que rehúsan hacerlo voluntariamente, y registrar a dichos sospechosos en busca de armas peligrosas cuando tal precaución sea necesaria."³⁷

El American Law Institute (A.L.I.), en su *Model Code of Pre-Arrest Procedure*, Tentative Draft No. 1, Marzo 1ro. de 1966, ha incorporado una disposición autorizando el *stop and frisk* (Sección 2.02). Dicha sección se acompaña con el siguiente comentario:

"Se concede la autoridad para detener brevemente con menos que la causa probable que justifica un arresto, porque hay situaciones en la cual un oficial puede de esa manera determinar si debe hacer el arresto de una persona, posiblemente un delincuente peligroso, que puede de otra forma desaparecer. En cuanto a testigos se refiere, esta autorización tiene por finalidad el llenar la necesidad, en caso de emergencia, (*v.g.* después de un tiroteo en presencia de algunas personas) de 'congelar' la situación mientras el oficial hace su evaluación inicial y obtiene los nombres y direcciones de posibles testigos. Además, después de la confusión que casi siempre sigue a un delito de violencia, no puede generalmente determinarse de inmediato si una persona que estaba presente o cerca del lugar de los hechos, es un sospechoso o un testigo. La concesión de tal autoridad, menos drástica que un arresto y justificada con una menor probabilidad de

³⁵ Ob. cit., cap. 4, págs. 94 y 95.

³⁶ U.S. Government Printing Office (1967).

³⁷ Ob. cit., pág. 184.

culpabilidad, deberá también servir para evitar que se recurra al uso frecuente y opresivo del arresto formal.”³⁸

Por otro lado, la American Civil Liberties Union se ha manifestado en contra de este tipo de detenciones. Ha dicho la A.C.L.U. que:

“Permitir que un oficial intervenga con la libertad de una persona de quien tiene fundamentos razonables para sospechar que va a cometer un delito, concede al oficial un exceso de discreción especulativa que conlige con el derecho de una persona a transitar libremente sin la intervención de la policía.”³⁹

Tomando en consideración todo lo anteriormente expuesto nos parece necesario expresar nuestra opinión sobre el asunto.

Primeramente, consideramos conveniente señalar que en nuestro país, al igual que en muchas otras jurisdicciones, existen disposiciones legales que guardan gran similitud con el controver-sial *stop and frisk*. Nuestra Ley de Vehículos y Tránsito (9 L.P.R.A. secs. 301 a 1752) en su Sección 5-1121 (9 L.P.R.A. sec. 1151) dispone:

“(a) Todo conductor de vehículos deberá detenerse inmediatamente cuando un agente del orden público se lo requiere y vendrá obligado igualmente a identificarse con dicho agente si así éste se lo solicitare, y también deberá mostrarle todos los documentos que de acuerdo con este Capítulo y sus reglamentos debe llevar consigo o en el vehículo.”

“(c) Podrá la Policía detener o inspeccionar cualquier vehículo cuando a su juicio el mismo estuviere siendo usado en violación de este Capítulo o de cualquier otra disposición legal reglamentando la operación de vehículos u otras leyes o estuviere su conductor u ocupantes relacionados con cualquier accidente de tránsito; a tales fines, estará autorizada para bloquear el paso de dicho vehículo en cualquier vía pública cuando el conductor del mismo se negare a detenerse.”

[3] Puede observarse que el inciso (c) de la Sección 5-1121, *supra*, no requiere *causa probable* o siquiera una *sospecha razonable* para autorizar la detención. Ahora bien, nuestro Tribunal Supremo ha manifestado desde hace largo tiempo que para que un oficial del orden público pueda detener (y registrar incidentalmente) un automóvil debe existir *causa probable* para concluir que su conductor ha violado alguna disposición de las leyes sobre

³⁸ Ob. cit., págs. 9 y 10.

³⁹ The Policy Guide of the A.C.L.U., junio de 1966, Policy No. 201.

vehículos y tránsito o que los ocupantes del vehículo han cometido, o intentan cometer, algún otro delito.⁴⁰ Resulta interesante que aun cuando el citado inciso (c) de la Sección 5-1121 parece ser la norma legal aplicable a este tipo de casos, todos ellos han sido resueltos aplicando los criterios de *causa probable* encarnados en la Regla 11 de Procedimiento Criminal o en el anterior Artículo 116 del Código de Enjuiciamiento Criminal. Parece ser que la interpretación y aplicación del citado inciso (c) de la Sección 5-1121 traería a colación problemas constitucionales muy similares a los que produce la práctica del *stop and frisk* (según la hemos descrito) y que por tal razón no se ha utilizado.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, y varias cortes federales de menor jerarquía, consideran necesario que para detener y registrar un automóvil exista *causa probable* de que se ha violado o se intenta violar alguna disposición legal, aunque en algunos casos se mezcla el concepto de causa probable con el de sospecha razonable.⁴¹

[4] Por otro lado la detención autorizada por el inciso (a) de la citada Sección 5-1121⁴² parece no requerir causa probable alguna, ni siquiera una sospecha razonable como se requiere en los estatutos de *stop and frisk*. Nuestro Tribunal Supremo ha

⁴⁰ *Pueblo v. Decós*, 62 D.P.R. 148 (1943); *Pueblo v. Colón*, 68 D.P.R. 893 (1948); *Pueblo v. Soto*, 77 D.P.R. 206 (1954); *Pueblo v. Vargas*, 80 D.P.R. 296 (1958); *Pueblo v. Sánchez David*, 83 D.P.R. 409 (1961); *Pueblo v. Otero*, CA Núm. 43, de 11 de marzo de 1964; *Pueblo v. Sosa Díaz*, CA Núm. 120, de 16 de junio de 1964 [90 D.P.R. 622]; y *Pueblo v. De Jesús Robles*, CA Núm. 84, de 11 de mayo de 1965 [92 D.P.R. 345.] Con respecto al problema de si las faltas leves por infracción de las leyes y reglamentos de tránsito deben servir como base para justificar un registro incidental, véanse *Pueblo v. Sosa Díaz*, supra, *Pueblo v. De Jesús Robles*, supra; y *Pueblo v. Polanco Marcial*, supra, citados a la pág. 413 de este tomo, nota 7.

⁴¹ *Carroll v. United States*, 267 U.S. 132 (1925); *Brinegar v. United States*, 338 U.S. 160 (1949); *Henry v. United States*, 361 U.S. 98 (1959); *Plymouth Sedan v. Pennsylvania*, 380 U.S. 693 (1965); y *United States v. Bonano*, 180 F.Supp. 71, (S.D.N.Y. 1960), donde el Juez Kaufman arguye que no es necesaria la *causa probable* para autorizar detenciones de este tipo. Esta opinión del Juez Kaufman recibe una severa crítica en: Foote, *The Fourth Amendment: Obstacle or necessity in the law of arrest*, 51 J. Crim. L., C. & P.S. 402 (1960). También: Comment, *Interference with the right to free movement: Stopping and search of vehicles*, 51 Calif. L. Rev. 907 (1963), Parte I-A, págs. 908 a 912. Véase, además, el reciente caso de *Cooper v. California* 386 U.S. 58 (1967), donde parece haberse ampliado desmesuradamente la autoridad de la Policía para hacer registros incidentales a un arresto en casos de automóviles.

⁴² En los E.U.A. las disposiciones legales de este tipo son llamadas "*display statutes*". 51 Calif. L. Rev. 907 (1963).

sostenido la autoridad de la Policía para detener vehículos y requerir la presentación de licencias pero en ningún momento ha discutido la validez constitucional de dicha disposición legal.⁴³

Aunque la cuestión no ha sido resuelta específicamente por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, algunas cortes estaduales parecen aceptar como razonable la práctica policíaca de detener automóviles en forma *masiva* y *sistemática* (*roadblocks*) con el propósito de examinar licencias.⁴⁴ No obstante, se ha argumentado que dicha práctica, aunque de dudosa validez constitucional, sólo podría tolerarse en situaciones de *extrema emergencia* y en casos *excepcionales*. Nunca podría tolerarse como cuestión de práctica policíaca usual.⁴⁵ Creemos que esa es la opinión correcta en vista de que, como ya indicáramos, tanto nuestro Tribunal Supremo como el Tribunal Supremo de los Estados Unidos requieren causa probable para justificar la detención y registro de un automóvil en casos individuales. Claro está, no existe problema alguno cuando el automovilista accede voluntariamente a detenerse y mostrar los documentos mencionados.

Pasemos ahora a la discusión a fondo de los problemas suscitados por el *stop and frisk*. El argumento central en contra de tal práctica queda bien resumido en los siguientes párrafos.

“Nos quieren hacer creer que poner una persona bajo custodia para interrogarla y registrarla no es un arresto en sí sino alguna otra cosa, como si un cambio en la etiqueta descriptiva de un concepto efectuara un cambio en la naturaleza del concepto mismo. Esto es Madison Avenue en sus mejores días, pero es difícil ver como ello pueda adelantar la causa del análisis legal en sus méritos de la propuesta.

“La Constitución no usa la palabra ‘arresto’ pero expresa la misma idea al referirse a ‘incautación’, palabra que es aun más clara. Una incautación o arresto puede ser y a menudo es de corta duración, y desde luego es irrelevante el hecho de si tal actuación es considerada o registrada en sus libros

⁴³ *Pueblo v. Sosa*, *supra*, a la pág. 627, nota 4. También *Pueblo v. Sánchez David*, *supra* y *Pueblo v. Vargas*, *supra*, con respecto a la anterior legislación sobre el particular.

⁴⁴ 51 Calif. L. Rev. 907, a las págs. 914 y 915. *State v. Kabayama*, New Jersey Superior Court, December 7, 1967, 2 Crim. L. Rep. 2254 (1968).

⁴⁵ Foote, *The Fourth Amendment: Obstacle or necessity in the law of arrest*, *supra*. Un ejemplo de situación excepcional se da en los casos de los detenciones y registros en las fronteras nacionales (“border checks”), donde generalmente no se requiere causa probable. Véanse 51 Calif. L. Rev. 907 (1963) y *Henderson v. United States*, Corte de Apelaciones, noveno circuito, 7 de julio de 1967, 1 Crim. L. Rep. 2275 (1967).

por la policía como un arresto. Para determinar si se ha efectuado un arresto, examinamos los hechos para ver si ha habido 'una verdadera restricción de la persona'. Muchas veces no es fácil determinar esto, como cuando un policía le dice a un peatón 'Un momento, tengo que hacerle varias preguntas.' Si fuera un ciudadano quien hiciera tal requerimiento, ciertamente no habría restricción alguna, pero lo que de su faz es meramente una solicitud verbal, toma cariz de autoridad al ciudadano toparse con la persona, el uniforme, la placa, el revólver y la actitud del policía.

"He enfatizado la falsedad de esta alegada distinción entre el arresto y la detención porque el darse cuenta exacta de ella, es esencial al entendimiento cabal de la naturaleza y complejidad de la propuesta ante nosotros. La causa probable como una norma para guiar a la policía y como criterio para medir la legalidad de un arresto o incautación ha de abandonarse a favor de otra norma, que aún no ha sido precisada, pero que será más favorable a la policía. Es cierto que el arresto-detención permitido bajo la Ley Uniforme de Arrestos sería de duración limitada, y que al final de un cierto período de tiempo, tal como dos horas, el arresto cesaría a menos que durante ese tiempo la policía haya obtenido suficiente evidencia para encontrar causa probable. Pero tal limitación de tiempo no hace que la detención sea menos que un arresto por el período en que se restringe la libertad para facilitar una investigación criminal. Como la norma de causa probable está incorporada en la constitución federal y en un gran número de las estatales, me parece que estamos hablando de revisión constitucional y no meramente promulgación estatutaria. Eso, desde luego, no lo condena automáticamente, pues supongo que ni siquiera la Cuarta Enmienda es sacrosanta, si consideraciones imperativas de política pública demandan su revisión. La referencia a esta cuestión constitucional, sin embargo, señala la dificultad y gravedad o importancia de la propuesta."⁴⁶

Se arguye en síntesis que toda detención, por breve que sea, es en realidad un arresto y que la única forma de justificar un arresto es mediante la fórmula de causa probable de origen constitucional.

Los que sustentan un criterio más favorable al *stop and frisk* arguyen que el elemento decisivo es la razonabilidad de la práctica:

"El requisito fundamental en arrestos y registros, la 'razonabilidad', no se basa en distinciones precisas, y sí parece

⁴⁶ Foote, *The Fourth Amendment: Obstacle or necessity in the law of arrest, supra.*

ser el producto de un equilibrio de consideraciones prácticas; la necesidad para el registro, arresto, u otra restricción de la libertad personal se equilibra con relación al verdadero grado de intervención con la persona contra la cual se efectúa la restricción.”

“El empleo de detenciones por la policía ha sido criticado bajo el fundamento de que la Cuarta Enmienda prohíbe cualquier intervención policíaca con la persona a menos que la policía tenga causa probable para un arresto. Sin embargo, como en la ley de arrestos y registros la razonabilidad de la restricción envuelve un equilibrio de las necesidades para la restricción y los perjuicios que en realidad se causan, parecería que el juzgar intervenciones de menor importancia, tales como la detención, tomando como base la razonabilidad bajo las circunstancias particulares de cada caso, no necesariamente violaría la Cuarta Enmienda simplemente porque no se llegó al umbral de la causa probable para el arresto. Otra crítica del uso de las detenciones es que las normas para juzgar o dictaminar si una detención es razonable son tan indefinidas que serían inconstitucionalmente vagas. Así, la ley de ‘detención y cacheo’ de Nueva York, que provee que ‘un policía puede detener a una persona en un sitio público cuando razonablemente se sospeche que ella está cometiendo, ha cometido o está por cometer un delito grave o cualquiera de . . . (otros delitos menos graves) y puede pedirle su nombre, dirección y una explicación de sus actuaciones, ha sido tildada de establecer normas inconstitucionalmente vagas. Sin embargo, los tribunales tanto en los estados donde el reconocimiento inicial de las detenciones es estatutario, así como en los estados donde es judicial, han reconocido que las consideraciones prácticas para declarar válidas las detenciones son significativas. Además, la norma puede precisarse a través de un proceso de inclusión y exclusión judicial, y el requisito de razonabilidad, puesto en vigor por un equilibrio de consideraciones prácticas, puede ser un impedimento para la acción arbitraria.

“Como el proceso de equilibrio es un esfuerzo para proveer a la policía con sólo ese grado de poder investigativo y preventivo que esté en consonancia con las libertades individuales, es importante indicar que las detenciones y cacheos han sido justificados solamente para propósitos de investigaciones preliminares, prevención del crimen, y la seguridad del policía mientras realiza su labor de investigación o prevención del crimen. Cuando la policía usa la detención como un arresto y el cacheo incidental a la detención como un registro para conseguir evidencia, está violando el requisito de la Cuarta Enmienda de que un arresto que pueda validar un registro tiene que estar basado en causa probable. Claramente, la solución ideal al problema creado por el uso irres-

tringido de las detenciones sería un sistema que permita a la policía el detener para prevenir el crimen, para investigar y para registrar personas detenidas sólo cuando sea necesario para la protección de la policía, pero que desaliente a la policía de usar las detenciones para obtener evidencia contra personas a quienes de otra forma no podrían registrar.⁴⁷

Aun cuando hemos visto que varios sectores de opinión favorecen la práctica del *stop and frisk*, una lectura cuidadosa de dichas fuentes de información demuestra lo delicado del asunto.⁴⁸ Podría decirse que los que favorecen este tipo de legislación están de acuerdo en que ella no podría excederse de lo siguiente:

(1) Conceder autoridad a la Policía para que con base a una sospecha bien fundada pueda detener a una persona, en la vía pública, por sólo breves minutos. No puede obligarse a dicha persona a contestar pregunta alguna que se le haga, ni obligársele a moverse de la vía pública (ej. hacia un auto-patrulla o al cuartel).

(2) Conceder autoridad a la Policía para que con base a una sospecha bien fundada pueda registrar superficialmente por encima de la ropa (cachear) a una persona con el *único* propósito de protegerse de un ataque con algún arma oculta. Este registro superficial *no* debe servir de base para obtener evidencia incriminatoria de ninguna clase.

(3) La detención (custodia) debe ser sumamente breve y el interrogatorio de un carácter general (no dirigido a obtener admisiones incriminatorias) o de lo contrario podría considerarse aplicable el mandato del caso de *Miranda* y, por razones obvias, quedaría destruida la efectividad del *stop and frisk*.

No obstante lo anterior, nuestra opinión es que no debe permitirse ninguna fórmula de detención y registro que no esté apoyada en la causa probable que se requiere para el arresto.

[5, 6] Diferimos del argumento que pretende hacer girar la controversia exclusivamente sobre el concepto de la razonabilidad de la detención. Nuestro ordenamiento jurídico constitucional expresa que la medida de la razonabilidad de una detención y un registro es la causa probable según ha sido definida por la jurisprudencia. La causa probable es la garantía del ciudadano

⁴⁷ Comment: *Selective Detention and the Exclusionary Rule*, *supra*, a las págs. 164 a 166. También véase Evelle J. Younger, *Stop and Frisk: "Say it like it is"*, J. Crim. L., C. & P.S.—Vol. 58, No. 3, septiembre 1967.

⁴⁸ En particular véase el citado *Model Code of Pre-Arrestment Procedure* y sus comentarios, y el *Task Force Report on the Police*, a la pág. 185.

contra cualquier exceso represivo por parte de los representantes del estado. El detener a una persona en la vía pública sin su consentimiento es un arresto. El factor tiempo (la alegada brevedad de la detención) no es el elemento determinante en la definición de un arresto. La diferencia entre estar arrestado y no estarlo se encuentra en la ausencia o presencia de una *custodia* impuesta por un oficial del orden público. Nuestra Regla 4 de Procedimiento Criminal define el arresto de la siguiente manera:

“Un arresto es el acto de poner a una persona bajo custodia en los casos y del modo que la ley autoriza . . . El arresto se hará por medio de la restricción efectiva de la libertad de la persona o sometiendo a dicha persona a la custodia de un funcionario.”

Por tanto, desde el mismo instante en que la inmovilización de la persona (restricción de su libertad) es consecuencia, no de su voluntad, sino de una orden de un representante del orden público, dicha persona se encuentra bajo arresto.⁴⁹

Por otro lado, el conceder autoridad a un Policía para detener a un ciudadano, interrogarlo y registrarlo con la única guía o criterio de que dicha persona parezca “sospechosa” se presta para la creación de abusos intolerables.

Ha de notarse que bajo la regla o fórmula vigente para el arresto el elemento subjetivo (apreciación personal del agente con referencia a unos hechos) ha de desplegarse en atención a la probabilidad de que se esté cometiendo o se haya cometido un delito.⁵⁰ Puede errar el agente al calificar una actuación específica como delictiva, pero cuanto más peligroso sería cuando la decisión pueda hacerse sin que el agente esté obligado a sujetar su apreciación personal de unos hechos a la probable comisión de un delito. Todo lo que se requiere en un estatuto sobre detención y cacheo es una situación sospechosa. No se requiere que el agente observe *unos hechos específicos probablemente delictivos*.

⁴⁹ Existe un problema adicional que complica aun más la supervivencia constitucional del “*stop and frisk*”. ¿Es la detención breve en la vía pública el tipo de custodia policíaca que requiere la aplicación de las advertencias enunciadas en *Miranda v. Arizona*? Véase *Elsen and Rosett, Protections for the Suspect under Miranda v. Arizona*, 67 Colum. L. Rev. 645 (1967), a las págs. 663 a 664.

⁵⁰ “Es claro que en el caso de autos los Policías que observaron la transacción antes descrita, hecha en las circunstancias sospechosas que se describen en el récord . . ., *tuvieron motivos fundados para creer que el acusado había cometido un delito en su presencia*.” (Énfasis nuestro.) *Pueblo v. Acevedo González*, C.A.—66-444, 16 de octubre de 1967 (*Per Curiam*) [95 D.P.R. 355].

El bohemio que a las tres de la madrugada se fuma el último cigarro sentado en un banco de la plaza podría parecerle sumamente sospechoso al agente A, pero totalmente inocuo al agente B. Con una guía tan vaga la libertad de movimiento, la privacidad y la dignidad de nuestros ciudadanos quedará al exclusivo arbitrio de la Policía.

La experiencia norteamericana en aquellas ciudades donde la Policía, con o sin autoridad legislativa para ello, utiliza la práctica del *stop and frisk* demuestra claramente lo que venimos diciendo. En un reciente estudio sobre la materia⁵¹ se exponen detalladamente una serie de situaciones donde este tipo de detenciones se utiliza para hostigar los miembros de las clases menos privilegiadas en términos económicos y sociales, por la única razón de que es en dichos sectores de la población donde existe un mayor grado de delincuencia juvenil y adulta.

Hace un año esta Comisión examinó un proyecto de ordenanza para el Municipio de San Juan donde se pretendía prohibir el holgazanear en las vías y lugares públicos.⁵² En aquella ocasión dijimos que la vaguedad de semejante prohibición dejaría, en última instancia, a la discreción y arbitrio de la Policía el determinar cuándo y cómo podría ejercitarse el derecho constitucional de la ciudadanía a moverse libremente. Expresamos que tal estado de cosas sería ilegal bajo nuestras normas constitucionales.

Consideramos conveniente repetir aquí varios pasajes de aquel estudio:

“¿Puede, entonces, prohibirse el mero vagar, transitar u holgazanear por las vías públicas? Creemos que no. El detenerse en algún sitio de, o deambular por las calles, aceras y otros lugares públicos similares, no puede penalizarse como un acto que atenta contra el orden y bienestar de la comunidad. De permitirse tal cosa la libertad de movimiento o locomoción, de reunión y quizás la de expresión quedarían sujetas a la selección caprichosa que pueda hacer la policía de quienes podrán caminar, pasear o detenerse en los lugares públicos. El mero acto de vagar u holgazanear no necesita ‘propósito legal alguno’ o explicación satisfactoria a ningún oficial del orden público. Es necesario que la conducta que se pretende prohibir en realidad afecte el bienestar de la

⁵¹ Tiffany, McIntyre and Rotenberg, *Detection of Crime*, págs. 1 a 80. Little, Brown and Co. (1967). Estudio auspiciado por la American Bar Foundation.

⁵² Informe preparado por la Oficina del Director Ejecutivo de la Comisión de Derechos Civiles a solicitud de la Asamblea Municipal de San Juan [pág. 257 de este tomo].

comunidad y que dicha conducta se defina o tipifique claramente en la ley.”⁵³

“¿Cómo ha de saber el ciudadano (y el agente del orden público) en qué momento y bajo qué circunstancias el uso de una acera u otra vía o lugar público deja de ser el ejercicio de un derecho amparado por la Constitución para convertirse en una conducta ilegal y punible criminalmente? ¿Qué criterios ofrecen dichas disposiciones para distinguir, por ejemplo, entre el joven respetuoso y decente que ansiosamente aguarda en una acera cercana a alguna escuela, la hora de salida de clases para reunirse con su novia, su amigo o su hermana, y aquel pervertido que también detenido en dicha acera aguarda una víctima potencial para sus desgraciados desvarios? Con la sola guía de que ambos se encuentran detenidos en dicha acera, ¿cómo distinguir entre ellos?

“No puede dejarse tan delicado asunto a la exclusiva discreción de la Policía. No hay que forzar mucho la imaginación para contemplar la triste posibilidad de que por la ineficiencia, negligencia o simple equivocación de un policía la dignidad y privacidad de un ciudadano se vea impunemente violada. ¿Cómo ha de sentirse el ciudadano inocente que súbitamente es detenido por un Policía y en plena vía pública interrogado sobre el por qué de su presencia en dicho sitio? ¿Quién será el juzgador de que actos o motivaciones personales justifican el uso de las vías y lugares públicos? Y lo que es peor aún: ¿Usará la Policía como criterio para distinguir entre unos y otros la mayor o menor riqueza de sus vestidos, los signos exteriores de fortuna o pobreza? Las contestaciones a estas interrogantes deben hacer obvio lo insostenible de las disposiciones de la proyectada ordenanza que comentamos. El uso de prohibiciones indiscriminadamente abarcadoras e irrazonablemente vagas con respecto al tránsito (o disfrute) por parte de los ciudadanos de las vías y lugares públicos, además de ser un ejercicio inconstitucional del poder legislativo puede producir más daños e inseguridad que las mismas prácticas o actos nocivos que se pretenden eliminar.”⁵⁴

De más está decir que el llamado “*frisk*” o cacheo es igualmente insostenible. En nuestra opinión, teniendo en cuenta que este tipo de detenciones no está sostenido por aquella causa probable que requiere la norma constitucional para justificar un arresto y en consecuencia, un registro incidental a él, el registro superficial o cacheo es ilegal y no puede jamás servir de base para obtener evidencia incriminatoria admisible en los tribunales.

⁵³ Id. pág. 19 [pág. 279 de este tomo].

⁵⁴ Id. págs. 20 y 21 [págs. 280 y 281 de este tomo].

En conclusión, nos oponemos a los llamados estatutos de *stop and frisk*, y aun ante la muy dudosa probabilidad de que dicha práctica pudiese ser aprobada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, lo cual consideraríamos en extremo desafortunado, sostenemos que en lo que a Puerto Rico respecta dicha práctica está en irreconciliable oposición con nuestras normas constitucionales.

Nos explicamos. Sabido es que las doctrinas constitucionales federales establecen un mínimo de protección, menos del cual no pueden dar los estados y jurisdicciones sujetos a la constitución federal. Ahora bien, nada impide que un estado conceda mayores protecciones constitucionales que las mínimas federales.

Es nuestra opinión que en Puerto Rico se han consagrado unas protecciones constitucionales más amplias y explícitas que las federales en cuanto al derecho a la *privacidad* y la protección de la *dignidad* de las personas.

La Sección 1 de nuestra Carta de Derechos dispone que:

“La dignidad del ser humano es inviolable.”

La Sección 8 de dicha Carta de Derechos expresa que:

“Toda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar.”

El ejemplo más claro de la mayor protección a la privacidad que brinda nuestra Carta de Derechos lo encontramos en la absoluta prohibición que existe en nuestro país contra *toda forma* de interceptación de las comunicaciones privadas (no sólo las telefónicas) ya sea por medios mecánicos o electrónicos, e implique o no una transgresión de la propiedad.⁵⁵ Definitivamente, no es tan amplia dicha protección en la jurisdicción federal ni en la gran mayoría de los estados.⁵⁶

[7] Por tanto, sostenemos que en Puerto Rico el permitir la detención, interrogatorio y registro de una persona con base solamente en el juicio enteramente subjetivo y arbitrario de un policía sobre la mayor o menor apariencia “sospechosa” del detenido, constituye una invasión abusiva de su privacidad y una lesión

⁵⁵ Carta de Derechos, Secciones 8 y 10. *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente*, Tomo 2, pág. 1105; Tomo 3, págs. 1581 a 1587 y Tomo 4, pág. 2566.

⁵⁶ Para un examen de la situación en E.U.A. véanse *The Wiretapping Problem Today*, a report of the American Civil Liberties Union, marzo de 1962, revisado en abril de 1965; *Berger v. New York*, 35 U.S. Law Week 4649 (1967), 388 U.S. 41, 18 L.Ed.2d 1040.

a su dignidad. En nuestro ordenamiento jurídico tal detención, interrogatorio y registro (*stop and frisk*) es intolerable si no está basado en la causa probable requerida para un arresto.

[8] Es claro que postulamos y defendemos el derecho de la ciudadanía a verse libre de detenciones y arrestos ilegales, pero también sostenemos que existe el deber de cooperar con la Policía en la ardua tarea de prevención y detección del crimen. La Policía tiene el deber y la necesidad de pedirles a los ciudadanos que le provean aquella información que posean y que sea pertinente al esclarecimiento de un acto delictivo. Es permisible que la Policía le haga preguntas a un ciudadano que aparentemente tiene conocimiento de datos de genuino interés para el agente. Debe ofrecerse a la Policía toda la información que se posea y que pueda servir para prevenir o detectar la comisión de delitos. Claro está, la cooperación de que hablamos es de carácter exclusivamente voluntaria.

Ese deber de cooperación debe guiar siempre la actuación del ciudadano en sus relaciones con la Policía, excepto en aquellos casos en que el ciudadano estime necesario ampararse en sus derechos constitucionales con el fin de proteger sus intereses.

Creemos que existe una relación directa entre el respeto que la Policía tenga hacia los derechos civiles del ciudadano y la disposición de éste a cooperar con la Policía. Si las actuaciones de los agentes del orden público son causa de recelo, temor y hostilidad el ciudadano preferirá, naturalmente, tener el menor contacto posible con la Policía. Bajo tal estado de cosas la cooperación voluntaria será muy difícil de obtener.

4—*El problema de la detención prolongada de personas arrestadas formalmente*

Las Reglas 6(b) y 22(a) de Procedimiento Criminal establecen el principio de que luego del *arresto* de una persona debe conducirse ante un magistrado "*sin dilación innecesaria*". Nuestro Tribunal Supremo ha interpretado dichas Reglas como que se autoriza el retener a la persona arrestada por un tiempo o período razonable para fines de completar la investigación.⁵⁷ La vaguedad

⁵⁷ *Pueblo v. Martínez Figueroa*, 86 D.P.R. 413 (1962) y *Pueblo v. De Jesús Cabrera*, CA Núm. 69, de 5 de mayo de 1967 [94 D.P.R. 450]. El Código Penal vigente en su Artículo 134 [33 L.P.R.A. sec. 492], y el propuesto Nuevo Código Penal para Puerto Rico (Proyecto del Departamento de Justicia) en su Artículo 160 estatuyen como delito la demora voluntaria en conducir una persona arrestada ante un magistrado.

e imprecisión de dicha fórmula es manifiesta. Es en ese impreciso lapso de tiempo entre el arresto y la conducción ante un magistrado que se crea la situación y se auspicia la posibilidad de abusos por parte de la Policía.

[9] Nos parece que dichas Reglas deben enmendarse para fijar un período específico de tiempo dentro del cual debe conducirse a la persona arrestada frente a un magistrado (para la determinación de causa probable) o de lo contrario dejarla ir libremente. Un ejemplo de la solución que proponemos se encuentra en el *Model Code of Pre-Arrest Procedure*, del American Law Institute (1.º de marzo de 1966). La Sección 4.04 de dicho Código Modelo limita a 4 horas el período durante el cual se puede interrogar a una persona arrestada.⁵⁸

Aun cuando las nuevas protecciones emanadas del caso de *Miranda v. Arizona*⁵⁹ tienden a reducir los peligros de los arrestos e interrogatorios prolongados, siempre cabe la posibilidad de que luego que la persona arrestada renuncia voluntariamente sus derechos⁶⁰ (especialmente el de estar asistido de abogado) se le someta a investigación e interrogatorio por un tiempo excesivamente prolongado.⁶¹

⁵⁸ Nos ha llamado también la atención la siguiente disposición del Código Criminal del Canadá ("*Criminal Code of Canada, Section 438(2)*"). Dispone dicha sección que los oficiales del orden público están obligados a llevar a una persona arrestada frente a un magistrado ("*Justice of the Peace*") dentro de 24 horas luego del arresto. Si dentro de dicho término no es posible localizar a un magistrado debe llevarse a la persona arrestada frente a dicho magistrado tan pronto pueda localizarse. Si transcurre el período de tiempo señalado por la ley sin que la Policía haya podido obtener los datos necesarios para sostener los cargos que se le imputan a la persona arrestada, dicha persona deberá ser puesta en libertad. No obstante, nos parece que el período de 24 horas es demasiado largo.

⁵⁹ 384 U.S. 436 (1966). En Puerto Rico véanse *Rivera Escuté v. Jefe Penitenciaria*, CA Núm. 131, de 26 de octubre de 1965 [92 D.P.R. 765]; *Pueblo v. Adorno Lorenzana*, CA Núm. 106, de 1 de diciembre de 1966 [93 D.P.R. 788]; *Pueblo v. Guadalupe Rosa*, CA Núm. 38, de 10 de marzo de 1967 [94 D.P.R. 190]; y *Pueblo v. De Jesús Cabrera*, *supra*.

⁶⁰ Sobre la posible *ineficacia* de las advertencias requeridas por el caso de *Miranda* como instrumentos para restringir los interrogatorios abusivos, véase 67 Colum. L. Rev., pág. 645, *Protections for the suspect under Miranda v. Arizona*, parte III(c), *Effectiveness of Warning* y parte IV, *Waiver of Counsel and the Tests for Proof of Waiver*. El problema se puede sintetizar en la siguiente frase que aparece en el citado artículo, . . . "Miranda's relative lack of restrictions on interrogation after the warning and waiver."

⁶¹ Para una interesante discusión de los problemas relacionados con las prácticas de detención, arresto y registro desde el punto de vista del derecho comparado véase: Sowle, *Police Power Individual Freedom* (Aldine Pub-

[10] Deseamos señalar que con fecha de 27 de febrero de 1968, se radicó el Proyecto de la Cámara, Núm. 1034, el cual requiere que toda persona arrestada sea conducida ante un magistrado dentro del término de doce horas a partir del arresto. Nos complace la preocupación del legislador con respecto a este asunto, no obstante creemos que dicho proyecto de ley adolece de dos fallas importantes. Primero, el término propuesto de doce horas nos parece demasiado extenso. Creemos que un término de cuatro horas sería suficiente para permitirle a la Policía preparar su caso para sostener la validez o legalidad del arresto frente al magistrado. Segundo, el proyecto de ley no establece cuáles serán los efectos legales de la violación de la norma propuesta. Debe establecerse que pasado el término que se fije en la ley la persona debe ser puesta en libertad si no se conduce, dentro de dicho período, frente a un magistrado. Por otro lado, debe excluirse de cualquier proceso judicial la evidencia incriminatoria que se haya obtenido como resultado de una detención en un período de tiempo posterior al término fijado por la ley. Esta causa de exclusión debe ser entendida como distinta y separada de las ya vigentes según la doctrina de *Miranda v. Arizona, supra*, y los casos de Puerto Rico que le adoptan.

5—*Sanciones legales para remediar la intervención indebida de la Policía con los ciudadanos*⁶²

Un arresto o detención ilegal puede llevarse a cabo mediante una intimidación del ciudadano a través de órdenes meramente verbales o acompañándose éstas con un despliegue de fuerza física por parte de la Policía. En el derecho puertorriqueño el arresto o detención ilegal puede ser el resultado de una reclusión ilegal en prisión, cárcel u otra estructura similar, o bien de una restricción ilegal de la libertad del perjudicado sin que se le re-

lishing Co., Chicago, 1966), Parte Primera, págs. 9 a 73, *Police Detention and Arrest Privileges*. . . (E.U.A., Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania, Israel, Japón y Noruega).

⁶² Un breve resumen del sistema japonés de compensación en estos casos aparece en Sowle, ob. cit., págs. 68 a 70. Para un examen de la situación en los Estados Unidos de América véase La Fave, *Arrest, The Decision to Take a Suspect into Custody* (Little, Brown and Co. (1965), Cap. 20, págs. 411 y ss.) Los procedimientos disciplinarios internos (administrativos) que existen actualmente en nuestro Departamento de la Policía, y las funciones de la Comisión de la Policía, serán objeto de examen por separado.

cluya en lugar alguno.⁶³ Una agresión ilegal (física o de palabra) por parte de la Policía puede ocurrir aun cuando haya tenido causa probable para arrestar.⁶⁴

(a) *El derecho vigente*

(1) Acciones de tipo penal.

El Artículo 135 del Código Penal dispone:

“Todo funcionario público o persona pretendiendo serlo, que bajo pretexto de algún proceso u otra causa legítima, arrestare a alguna persona o la detuviere contra su voluntad, o que confiscare o embargare bienes, o desposeyere a alguna persona de terrenos o bienes sin formación del correspondiente proceso, o sin autoridad legítima para ello, será reo de delito menos grave.” [33 L.P.R.A. sec. 493.]

El citado Artículo 135 parece ser el aplicable a los casos de arrestos ilegales en que no interviene atropello físico o de palabra por parte del oficial del orden público. No obstante, no conocemos ningún caso relacionado con dicha disposición legal en que nuestro Tribunal Supremo haya intervenido. En las tablas estadísticas de la Administración de Tribunales no se particulariza el delito en cuestión.⁶⁵

Por otro lado el Artículo 138 del Código Penal dispone lo siguiente:

“Todo funcionario público que so color de autoridad y sin causa legítima, acometiere, agraviare, oprimiere o golpear a alguna persona, incurrirá en multa máxima de cinco mil (\$5,000) dólares y cárcel por un término máximo de cinco años.” [33 L.P.R.A. sec. 496.]

Dicho Artículo 138 parece contemplar aquellos casos en que se maltrata tanto físicamente (“acometiere” o “golpear”) como de

⁶³ El Artículo 241 de nuestro Código Penal dice:

“Entiéndese por prisión ilegal el acto de restringir ilegalmente la libertad de alguna persona, bien reteniéndola en algún local destinado generalmente a la reclusión de presos, o usado sólo en tal ocasión, bien por medio de palabras y el alarde de fuerza, sin cerrojos ni barras, en cualquier lugar.” [33 L.P.R.A. sec. 881.]

Véase *Dobbins v. Hato Rey Psychiatric Hospital*, CA Núm. 81, de 27 de diciembre de 1962 [87 D.P.R. 30]. El Proyecto de Código Penal para Puerto Rico (preparado por el Departamento de Justicia) dispone en su Artículo 157:

“Al que restringiere la libertad de alguna persona, se sancionará con pena de reclusión hasta un año o multa hasta quinientos dólares.”

⁶⁴ Un buen ejemplo de esta situación se encuentra en *Pueblo v. Tirado*, 68 D.P.R. 289 (1948).

⁶⁵ En relación con la detención ilegal y el recurso de *habeas corpus* véanse los Artículos 156, 157 y 158 del Código Penal. [33 L.P.R.A. secs. 513, 514 y 515.]

palabra (“agraviare” u “oprimiere”). El atropello señalado por dicho artículo puede ocurrir aun cuando el agente tuviere base legal (causa probable) para arrestar por lo cual la ilegalidad resulta del atropello injustificado y no de la detención por sí misma.⁶⁶ La defensa asequible a un funcionario acusado de violar dicho artículo es la de que su actuación fue en respuesta a una primera agresión injustificada por parte del ciudadano (defensa propia) o a una resistencia injustificada a un arresto.⁶⁷ Intimamente relacionados con este tema se encuentran los casos de resistencia u obstrucción a un agente del orden público en el desempeño de sus funciones. Código Penal, Arts. 84 y 137 [33 L.P.R.A. secs. 274 y 495]. Entendemos que aun cuando el arrestado pueda creer que no hay causa que justifique su detención no debe resistir el arresto, puesto que siempre podrá impugnar la validez del mismo en los tribunales de justicia. Claro está, en aquellos casos en que el ciudadano es víctima de una agresión física injustificada (haya o no causa probable para el arresto) puede entonces oponer la resistencia que fuere necesaria para protegerse y repeler el ataque.⁶⁸

(2) Acciones de tipo civil.

Un ciudadano que es víctima de las actuaciones ilegales de un policía puede demandarlo en daños y perjuicios invocando el Artículo 1802 del Código Civil [31 L.P.R.A. sec. 5141]. Sin embargo, debido a la falta de recursos económicos de los miembros de la Policía tal acción brinda escasas esperanzas al perjudicado. Generalmente las víctimas de un arresto o detención ilegal demandan a terceras personas (con recursos económicos suficientes) cuando

⁶⁶ En los casos en que no sea aplicable el Artículo 138, porque no se actuó so color de autoridad, el agente puede ser procesado por acometimiento y agresión (simple o grave). *Pueblo v. Malavé*, 64 D.P.R. 659 (1945) y *Pueblo v. Tirado*, *supra*.

⁶⁷ Véase *Pueblo v. Tirado*, *supra*; *Pueblo v. Pedrosa*, 63 D.P.R. 228 (1944); *Pueblo v. Torres*, 62 D.P.R. 47 (1943), Artículos 52 a 54. (Código Penal, Secciones 822(3), (5) y 823 del Título 33 de L.P.R.A. (Ley de marzo 10 de 1904) y la Regla 16 de Procedimiento Criminal. En los casos en que los actos del agente resulten en la muerte del ciudadano, puede levantar como defensa lo dispuesto en los Artículos 208 y 209(4) del Código Penal (homicidio justificable). [33 L.P.R.A. secs. 640 y 641(4).]

⁶⁸ Defensa propia: Código Penal, Artículos citados, *supra*. Véanse los casos de *Cepero Rivera v. Tribunal Superior*, CA Núm. 35, de 14 de marzo de 1966 [93 D.P.R. 245]; *Pueblo v. Irizarry*, 42 D.P.R. 679 (1931); *Pueblo v. Lind*, 40 D.P.R. 775 (1930); y *Pueblo v. Pérez Martínez*, 84 D.P.R. 181 (1966), a las págs. 188 y 189.

éstas han sido co-partícipes o co-causantes del arresto ilegal.⁶⁹ Cuando no es tal la situación y el agente por su propia iniciativa es el único causante de una detención, arresto o registro ilegal (con o sin agresión física) el ciudadano queda huérfano de un remedio efectivo. Ello es así porque la legislación vigente autorizando demandas contra el Estado dispone que:

“Nada en las secs. 3077 a 3084 de este título ni en la sec. 5142 del Título 31 autoriza las acciones por daños y perjuicios contra el estado por acto u omisión de un funcionario, agente o empleado.

(d) constitutivo de *acometimiento, agresión u otro delito contra la persona, encarcelación ilegal, arresto ilegal, persecución maliciosa, calumnia, libelo, difamación y falsa representación e impostura.*”⁷⁰ (Énfasis nuestro.)

(b) *El remedio propuesto*

No creemos necesario hacer una determinación sobre si la amenaza de un proceso criminal es un instrumento capaz de desalentar en los miembros de la Policía la comisión de los actos ilegales ya descritos.⁷¹ En nuestra opinión ni la amenaza de un proceso criminal ni la de la responsabilidad civil individual deben ser los únicos instrumentos a utilizarse. En última instancia la mejor manera de prevenir tales actos se encuentra en el adiestramiento que reciba el agente en la Academia de la Policía y posteriormente durante su permanencia en la Fuerza.

Nos parecen de sumo interés las siguientes aseveraciones de una reconocida autoridad en materia de derecho administrativo:

“Una amplia experiencia prueba que los abusos de la policía persisten aún bajo un sistema donde teóricamente existe responsabilidad civil individual de los agentes. Lo que en

⁶⁹ *Dobbins v. Hato Rey Psychiatric Hospital, supra; García Calderón v. Galíñanes Hermanos*, 83 D.P.R. 318 (1961); *Rodríguez v. Waterman Dock Co.*, 78 D.P.R. 738 (1955).

⁷⁰ 32 L.P.R.A. sec. 3081(d). Véanse *Dobbins v. Hato Rey Psychiatric Hospital, supra*, y *Báez Vega v. E.L.A.*, 87 D.P.R. 67 (1963).

⁷¹ Los siguientes datos son de gran interés. Según los respectivos Informes Anuales del Director Administrativo de los Tribunales para el año fiscal 1964-65 se radicaron en el Tribunal de Distrito 19 casos de acometimiento y agresión por funcionarios públicos (Código Penal art. 138 [33 L.P.R.A. sec. 496]. Hubo dos convicciones, catorce absoluciones y tres quedaron pendientes al 30 de junio de 1965. Para el año fiscal 1965-66 en el mismo tribunal y por el mismo delito se presentaron 24 casos nuevos, más los tres pendientes del año anterior, para un total de 27 casos. Hubo dos convicciones, 21 absoluciones, dos archivos y dos quedaron pendientes al 30 de junio de 1966. En ese mismo año en el Tribunal Superior, y por el citado delito, se vió un caso (juicio *de novo*) que resultó en la absolución del acusado.

realidad se necesita es proveer incentivos a la alta oficialidad y no meramente al policía ordinario. Si la responsabilidad civil fuera imputable al gobierno, entonces, la alta oficialidad, a la cual motivan grandemente las amenazas a su presupuesto, emitiría las órdenes correspondientes para evitar la responsabilidad civil por actos torticeros. Los policías no responden en realidad a la, en gran medida teórica, responsabilidad civil personal que esporádicamente se les impone y que usualmente padece de años de atraso en relación con el abuso. Los policías sí responden a las reglas implementadas por sus oficiales superiores, puesto que tal implementación puede ser constante, eficaz y segura y las penalidades, incluyendo la separación del cuerpo, pueden atemperarse a las necesidades prácticas.⁷²

[11] Una vez el ciudadano ha sido perjudicado por la actuación ilegal de la Policía debe en justicia indemnizarse el daño sufrido. Es evidente que los policías individualmente no poseen los recursos económicos suficientes para responder en una acción civil de daños y perjuicios. Por tanto, creemos que la solución más razonable es la de que se enmiende la legislación vigente que autoriza las demandas contra el Estado, permitiéndose demandar en todo caso en que un agente del orden público, en el desempeño de sus funciones, incurra en un acto constitutivo de arresto, detención, registro,⁷³ acometimiento o agresión ilegales y persecución maliciosa.

II—Apreciación General del Problema de “Brutalidad Policiaca”

Al tratar el tema de las querellas en contra de la Policía es necesario recordar que en nuestro país existe un considerable desconocimiento de los derechos civiles propios y una marcada indiferencia hacia los ajenos. En el *Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico*, agosto de 1959 (Editorial Colegio de Abogados de Puerto Rico) [pág. 1 de este tomo] se expone la siguiente conclusión:

“Es altísimo el grado de ignorancia de la mayoría de las personas en cuanto a cuáles son sus derechos fundamentales y las formas de aplicarlos y defenderlos. En este sentido, aproximadamente la mitad de la población mayor de edad

⁷² Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Text* (Hornbook Series) (West Pub. 1959), Cap. 26, Sec. 26.03, pág. 474.

⁷³ Incluimos los casos de registros ilegales puesto que un registro puede ser ilegal o tornarse ilegal aun cuando la detención o arresto hayan sido legales. Un ejemplo de ello puede apreciarse en *Pueblo v. Polanco Marcial*, CA Núm. 166 de 1 de diciembre de 1967 [95 D.P.R. 470].

demuestra una ignorancia casi total. Es muy reducido el grupo con capacidad para conocer y defender racionalmente sus derechos.”. . .

“Son igualmente intensas la ignorancia e indiferencia frente a los derechos ajenos.”⁷⁴

Hay que tener en mente, además, que es un rasgo cultural del puertorriqueño el asumir una actitud dócil ante la autoridad constituida. Sobre el particular se concluye en el Informe anteriormente citado:

“Son muy marcadas las actitudes de autoritarismo, en el sentido de que debe obedecerse estrictamente a las personas investidas de autoridad, por el hecho de su superioridad jerárquica, independientemente de la legalidad o razonabilidad de sus actuaciones.”⁷⁵

A la luz de estas realidades es de esperar que numerosas personas que sufren atropellos físicos y verbales de parte de la Policía no radiquen las querellas correspondientes por temor, dejadez o desconocimiento de sus derechos y de los trámites administrativos.

No obstante, lo que acabamos de exponer, y aun cuando no podemos en este estudio hacer un relato detallado de todos los casos de atropello físico o de palabras que por varias fuentes han llegado al conocimiento de esta Comisión, principalmente en nuestras vistas públicas, debemos expresar nuestra gran inquietud y preocupación ante el número de quejas que hemos recibido y la gravedad de algunos de los incidentes sobre los cuales se ofreció evidencia en nuestras vistas públicas.

La misma Policía de Puerto Rico nos ha suministrado una serie de datos que creemos sirven para ilustrar adecuadamente el problema que nos ocupa. Veamos:

“Durante el año fiscal 1965-66 se recibieron un total de 355 querellas por atropello físico o de palabras alegadamente cometidas por miembros de la Policía contra ciudadanos o contra compañeros de la Fuerza. De ese total 51 de esas querellas radicadas fueron encontradas con fundamento y luego de la evaluación de la investigación administrativa el Superintendente formuló cargos a los policías querellados y, como consecuencia, en 21 de esos casos se decretó la expul-

⁷⁴ Informe citado, págs. 8 y 9 [pág. 9 de este tomo].

⁷⁵ Informe citado, pág. 10 [pág. 11 de este tomo]. Sobre los temas que acabamos de mencionar véase el interesante estudio del Dr. Edwin Seda Bonilla *Los Derechos Civiles en la Cultura Puertorriqueña*, Editorial Universitaria, U.P.R., Río Piedras, 1963.

sión del policía querrellado. De esos 21 casos en 4 no hubo apelación, en 9 la Comisión confirmó la resolución de expulsión apelada, en 7 la resolución de expulsión fue modificada por la Comisión y en 1 caso la resolución de expulsión fue revocada. En 20 casos se decretaron suspensiones de empleo y sueldo y en 12 de esos casos los policías querrellados no apelaron y la Comisión confirmó las 8 resoluciones apeladas. En un caso se decretó la expulsión pero posteriormente se reconsideró la misma y se dejó sin efecto luego de una reevaluación del caso. Durante ese año fiscal se decretó la separación permanente de 9 miembros de la Policía contra quienes se formuló querrela por atropello, las cuales fueron encontradas fundadas por el Superintendente. En estos casos la ley no provee para apelación (véase Artículo 6 de la Ley de la Policía) para ante la Comisión de la Policía.

Durante el año 1966-67, se recibieron un total de 363 querellas por los conceptos antes indicados. De esos, en 64 casos las querellas fueron encontradas con fundamento y el Superintendente decretó la separación definitiva en 18 casos, impuso como acción disciplinaria la suspensión de empleo y sueldo por un término que no excediera de 6 meses en 23 casos, de los cuales en 13 no hubo apelación para ante la Comisión de la Policía y hay pendientes ante la Comisión 10 casos. Asimismo, en 23 casos se decretó la expulsión, de los cuales en 5 no se entabló apelación, en 7 la Comisión confirmó la resolución apelada y en 3 la resolución de expulsión fue modificada. Aún están pendientes ante la Comisión 8 casos de expulsión.

Además de los 64 casos en donde se encontró fundamento para acción disciplinaria, en 9 otros casos se determinó que la actuación del policía concernido no ameritaba la formulación de cargos. Sin embargo, se le notificó una reprimenda y en 2 casos se aceptó la renuncia.

En algunos casos las intervenciones de miembros de la Policía con ciudadanos, realizadas éstas en el desempeño de sus funciones, traen como consecuencias denuncias o acusaciones.

En el año 1965-66 se radicaron un total de 30 denuncias o acusaciones contra miembros de la Policía. De esas 30, 5 de los miembros de la Policía fueron acusados de acometimiento y agresión grave, 16 de infracción al Artículo 138 del Código Penal, 1 fue acusado de atentado a la vida, 1 de acometimiento y agresión simple, 2 de homicidio voluntario, 3 de homicidio involuntario, 1 de infracción al Artículo 371 del Código Penal y 1 de daños maliciosos. De esos 30 casos 1 de ellos se archivó y en 29 hubo absoluciones.

Durante el año fiscal 1966-67 hubo un total de 37 causas criminales contra miembros de la Policía. Esos casos se dividieron en esta forma: 7 acometimiento y agresión grave,

17 por infracción al Artículo 138 del Código Penal, 3 de arresto ilegal, 1 por ataque para cometer homicidio, 2 por acometimiento y agresión simple, 1 por infracción al Artículo 225 del Código Penal, 1 por homicidio involuntario, 1 por homicidio voluntario, 1 por alterar la paz, 1 de asesinato en primer grado y 2 por atentado a la vida. Hubo un total de 30 absoluciones, 1 convicción la cual fue apelada para ante el Tribunal Superior, 4 casos archivados y 2 pendientes ante los tribunales.⁷⁶

En la información citada no se incluye el reciente caso del Sr. Andino Díaz, residente de Trujillo Alto, quien el pasado 1 de octubre fue víctima de una brutal agresión policíaca que produjo gran consternación y revuelo en dicho pueblo. Luego de una investigación del evento el Superintendente de la Policía decretó la expulsión de dos agentes, la degradación de un sargento a guardia y una reprimenda a un teniente.⁷⁷

Creemos que de un examen de los mismos datos suministrados por la Policía surge un número suficiente de casos de atropello físico o de palabras como para ser causa de inquietud y preocupación.

Se ha sostenido que al compararse el número de querellas radicadas contra la Policía con el número total de intervenciones de los agentes con el público las primeras resultan tan insignificantes que ello demuestra la ausencia de abusos por parte de la Policía.⁷⁸

En nuestra opinión el problema del abuso de autoridad por parte de la Policía no puede soslayarse con el tipo de comparación antes indicado. Nos parece equivocado el pretender minimizar la importancia de las querellas a base de una comparación entre ellas y el número de delitos en cuyo descubrimiento ha participado la Policía. El número de quejas o querellas, aunque importante y pertinente, no es ni debe ser el factor decisivo. El hecho de que haya un número apreciable, aunque no muy crecido, de

⁷⁶ Datos suministrados a la Comisión de Derechos Civiles por la Policía de Puerto Rico en comunicación de 17 de octubre de 1967. Se omiten referencias a Apéndices. No hemos incluido en este estudio nuestra evaluación de los incidentes entre policías y estudiantes ocurridos el pasado 27 de septiembre en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, porque no hemos obtenido aún toda la información necesaria.

⁷⁷ *San Juan Star*, edición de noviembre 8 de 1967, pág. 3. Este desgraciado incidente de Trujillo Alto fue utilizado de manera irresponsable por ciertos sectores de la prensa del país para inyectar factores políticos en la situación y así desacreditar ciertas organizaciones políticas del país.

⁷⁸ Ponencia escrita del Superintendente ante la Comisión de Derechos Civiles, a las págs. 24 a 25 y 28 a 29.

querellas fundadas debe ser motivo de genuina preocupación.

En el ya citado informe *The Challenge of Crime in a Free Society*, a la pág. 115, se expone el enfoque que consideramos correcto.

“En un aspecto importante, la cuestión en controversia no es cuántos agentes deshonestos o crueles hay, sino si en realidad existe alguno. Un pequeño número de esos agentes pueden destruir la confianza en la policía, confianza que toma muchos años para edificar, aun cuando la mala conducta ha sido rápidamente arrancada de raíz. Además, un mínimo siquiera de mala conducta puede socavar la moral y la disciplina de un departamento. Pueden desarrollarse pequeños grupos que germinan en todo aquello que sea secreto y ofrecen resistencia a las reformas. Agentes de buen comportamiento se corrompen por las costumbres de su ambiente, especialmente por la regla no escrita que a veces prevalece en tales situaciones: un agente no debe ‘informar’ sobre sus colegas. Y por supuesto, esto resulta en menoscabo del cumplimiento de la ley. Un departamento de policía con una reputación de ser arbitrario no puede promover justicia. Un departamento de policía con una reputación de ser deshonesto no puede combatir el crimen efectivamente.”

Ciento diez y seis (116) casos probados de atropello físico o de palabra en el curso de los dos últimos años fiscales aunque no evidencian una situación extrema de brutalidad policiaca son, sin embargo, suficientes como para requerir una atención constante y un firme propósito de eliminar, hasta donde sea humanamente posible, todas las causas de abuso del poder policiaco.

Por otro lado, no podemos dejar de hacer un comentario y recomendación con respecto al siguiente punto.

Hemos encontrado (en los expedientes de la Comisión de la Policía), un número sustancial de casos en que miembros de la Policía han incurrido en actos de agresión física injustificada contra ciudadanos o compañeros de la Fuerza y en los cuales la sanción final, luego de apelados a la Comisión de la Policía, ha sido solamente la *suspensión* de empleo y sueldo por períodos relativamente cortos. Los siguientes datos demuestran lo que venimos diciendo:

(1) *Caso Número 303 (1965-66)*

Hechos—Agredir injustificadamente a un ciudadano.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por el término de un mes, para cumplir 10 días y el resto bajo condición.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(2) *Caso Número 299 (1965-66)*

Hechos—Agredir a un menor de edad al arrestarlo en la calle y mientras estaba detenido en el cuartel.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por un término de 30 días, para cumplir 10 días y el resto del castigo a prueba.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(3) *Caso Número 298 (1965-66)*

Hechos—Agredir a un menor de edad al arrestarlo en la calle y mientras estaba detenido en el cuartel.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por un término de 30 días, para cumplir 10 días y el resto del castigo a prueba.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(4) *Caso Número 302 (1965-66)*

Hechos—Agredir injustificadamente a un ciudadano.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por el término de 90 días, para cumplir 10 días quedando el resto bajo condición.

Comisión de la Policía—Modificada a 90 días de suspensión de empleo y sueldo, para cumplir 30 días y el resto bajo condición.

(5) *Caso Número 316 (1965-66)*

Hechos—Agresión a un compañero.

Acción del Superintendente—Expulsión.

Comisión de la Policía—Modificada a 3 meses de suspensión de empleo y sueldo.

(6) *Caso Número 317 (1965-66)*

Hechos—Agresión contra un menor de edad.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por un término de 30 días, para cumplir 5 días y el resto bajo condición.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(7) *Caso Número 319 (1965-66)*

Hechos—Agresión contra dos ciudadanos.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por 30 días, de los cuales se cumplirán 5 días y el resto bajo condición.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(8) *Caso Número 304 (1965-66)*

Hechos—Agresión contra dos ciudadanos.

Acción del Superintendente—Expulsión.

Comisión de la Policía—Modificada a 3 meses de suspensión de empleo y sueldo.

(9) *Caso Número 311 (1965-66)*

Hechos—Agresión contra una mujer.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por 3 meses, para cumplir 15 días y el resto bajo condición.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(10) *Caso Número 366 (1966-67)*

Hechos—Arresto ilegal y agresión física contra un ciudadano.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por el término de 30 días, para cumplir 15 días y el resto bajo condición.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(11) *Caso Número 338 (1966-67)*

Hechos—Estar en estado de embriaguez e insultar y agredir físicamente a un compañero de la Fuerza.

Acción del Superintendente—Expulsión.

Comisión de la Policía—Modificada a 6 meses de suspensión de empleo y sueldo, para cumplir 3 meses y el resto a prueba.

(12) *Caso Número 351 (1966-67)*

Hechos—Agredir físicamente a un ciudadano.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por 3 meses, para cumplir 30 días y el resto a prueba.

Comisión de la Policía—Confirmada.

(13) *Caso Número 384 (1966-67)*

Hechos—Agredir físicamente y amenazar de muerte a un ciudadano. Encañonar, sin justificación alguna, a un grupo de personas con el revólver de reglamento. Todo ello mientras se encontraba en estado de embriaguez.

Acción del Superintendente—Expulsión.

Comisión de la Policía—Modificada a 3 meses de suspensión de empleo y sueldo.

(14) *Caso Número 350 (1966-67)*

Hechos—Agredir físicamente a compañeros de la Fuerza.

Acción del Superintendente—Expulsión.

Comisión de la Policía—Modificada a 6 meses de suspensión de empleo y sueldo.

(15) *Caso Número 342 (1966-67)*

Hechos—Insultar de palabra y agredir físicamente a un ciudadano.

Acción del Superintendente—Suspensión de empleo y sueldo por 30 días, para cumplir 10 días y el resto bajo condición.

Comisión de la Policía—Confirmada.

Hacemos especial mención de los casos número 425 y 426, resueltos el 8 de diciembre de 1967 por la Comisión de la Policía. Los hechos son los siguientes: El ciudadano José Ramón Miranda luego de una discusión con el policía Mariano Aponte Ortiz por razón de un boleto de estacionamiento fue al Cuartel de Bayamón a querrellarse de la conducta del mencionado policía. Una vez allí, y luego de oír la versión de ambas partes, un sargento de la Policía ordenó que se preparara una denuncia contra el señor Miranda por alegada alteración a la paz. Con la excusa de proceder a redactar tal denuncia el señor Miranda fue conducido a un cuarto en el Cuartel donde a puertas cerradas fue agredido por los agentes Aponte Ortiz y Vázquez Tollens. Luego de una investigación administrativa el Superintendente, mediante las Resoluciones de 10 de marzo de 1967, castigó a los querrellados con una suspensión de empleo y sueldo por el término de treinta (30) días. ¡Visto el caso en apelación, la Comisión de la Policía aumentó el castigo a sesenta (60) días de suspensión de empleo y sueldo!

Estos casos de agresión física injustificada, revisados por la Comisión de la Policía incluyen situaciones en que la agresión se produce en el curso del ejercicio normal u ordinario de las funciones del Policía y aquellas otras en que la agresión resulta de problemas personales entre compañeros de la Fuerza, o entre miembros de la Fuerza y ciudadanos particulares, o entre miembros de la Fuerza y mujeres con las cuales mantienen relaciones amorosas (maritales o extra-maritales).

No obstante, hemos agrupado todos dichos casos bajo el epígrafe de agresión física injustificada en razón de que es ese factor de la *agresión injustificada* el que nos debe interesar para efectos de medir la idoneidad de una persona como miembro de la Policía.

El policía es el contacto más directo entre la ciudadanía y el ordenamiento jurídico-penal del país. Hay que reconocer que su labor es delicada y que requiere una gran dosis de tacto, sin que

por ello deje de ser firme y eficiente. En el desempeño de sus funciones el uso de la fuerza física depende en gran medida de un juicio personal del agente frente a situaciones cargadas de gran emocionalidad y tensión nerviosa. Atendiendo a este primordial y delicado aspecto de la labor policíaca resulta evidente que un agente que demuestre una propensión a la agresión física injustificada contra otras personas no puede considerarse apto para la tarea de velar por el orden y la tranquilidad de la comunidad.

[12] Nos parece que una vez se pruebe que un agente, sin causa que lo justifique, ha incurrido en una agresión física de carácter grave la sanción debe ser siempre la de *expulsión* de la Fuerza. En el ya citado *Task Force Report on the Police* (The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice) se sostiene que una de las formas de prevenir el uso abusivo de la fuerza física es mediante la expulsión obligatoria de aquellos policías que incurran en dicha falta.⁷⁹

Creemos que debe enmendarse la legislación vigente para hacer obligatoria la expulsión en ese tipo de casos.

El uso de la fuerza física en el arresto

Es indiscutible la necesidad de que exista una política clara y definida en cuanto al uso de la fuerza física para llevar a cabo un arresto.

En el citado estudio *The Challenge of Crime in a Free Society* se recomienda lo siguiente:

“Todo jefe administrador debe promulgar un reglamento abarcador que refleje la política básica de que las armas de fuego pueden usarse solamente cuando el agente cree que su vida o la vida de otro está en peligro inminente, o cuando otros medios razonables de captura han fallado en evitar que escape un sospechoso de delito grave a quien el agente considera como un peligro grave para otros.”⁸⁰

En la también ya citado *Task Force Report on the Police* se hacen las siguientes recomendaciones:

“Es un principio fundamental que todos los departamentos deben formular normas escritas sobre las armas de fuego que claramente limiten su uso a situaciones específicas de necesidad grave e imperiosa. Un departamento debe aun imponer restricciones mayores sobre su uso que las requeridas le-

⁷⁹ Informe citado, Cap. 6, pág. 183.

⁸⁰ Informe citado, pág. 119.

galmente. Un estudio cuidadoso de las normas comprensivas sobre el uso de armas de fuego de varios departamentos, así como discusiones con administradores de la policía indican que las siguientes normas deben de servir de guía para controlar el uso de armas de fuego:

1. La fuerza mortal debe usarse únicamente en la captura de infractores de la ley que, en el curso de su crimen, amenazaron con el uso de la fuerza mortal, o cuando el oficial estima que hay un riesgo sustancial de que la persona cuyo arresto se pretende puede ser causa de una muerte o un grave daño corporal al retardar su captura. El uso de armas de fuego debe prohibirse absolutamente en los casos de delitos menos graves ya que el valor de la vida humana tiene mucho más peso que la gravedad de cualquier delito menos grave.

2. Nunca se debe usar fuerza mortal cuando sólo hay sospecha de que se cometió un crimen, no importa cuan grave, o que la persona perseguida cometió el crimen. Debe ser requisito que el agente haya presenciado el crimen, o que tenga suficiente información para saber, con certeza real, que el sospechoso cometió una ofensa para la cual el uso de fuerza mortal es permisible.

3. Nunca se le debe permitir a un agente disparar a un sospechoso de cometer un delito grave cuando se puede usar menos fuerza; cuando el agente cree que se puede arrestar al sospechoso dentro de un período razonablemente corto, sin el uso de fuerza mortal; o cuando los espectadores inocentes corren algún peligro sustancial. Aunque el deber de usar menos fuerza, siempre que fuere posible, es una regla legal, las otras limitaciones se basan en una sana política pública. Arriesgar la vida de personas inocentes con el propósito de detener a un sospechoso de delito grave no tiene justificación.

4. Los agentes nunca deben amenazar con disparos al aire por ningún motivo. Los disparos al aire ponen en peligro las vidas de espectadores y además pueden incitar al sospechoso a contestar el disparo. Además, los agentes nunca deben disparar desde un vehículo que se encuentra en movimiento.

5. A los agentes se les debe permitir usar la fuerza necesaria, aun fuerza mortal, para protegerse a sí mismos o a otras personas de la muerte o de cualquier lesión grave. En tales casos es inmaterial si el asaltante cometió un delito grave, un delito menos grave, o un crimen cualquiera.

6. Con el fin de hacer efectiva las normas para el uso de armas de fuego, los reglamentos de cada departamento deben exigir un informe escrito detallado de todas las descargas de armas de fuego. Todos los casos deben ser investigados

a fondo para determinar si el uso de las armas estuvo justificado o no, bajo las circunstancias.

Si todos los departamentos formularan normas para el uso de armas de fuego que abarcaran los principios arriba reseñados y estas normas fueran puestas en vigor consistentemente, se hubieran podido evitar muchos incidentes trágicos que afectan directamente las relaciones de la Policía con la comunidad."⁸¹

Desafortunadamente en Puerto Rico nuestra Policía no cuenta con unas reglas administrativas claras y específicas sobre el particular.

Entre los documentos que nos sometió el Superintendente de la Policía junto con su comunicación de 3 de febrero de 1967 se encuentra un grupo marcado "*Exhibit número 6—Instrucciones que reciben los policías con relación al grado de fuerza a que pueden acudir y el marco situacional en que pueden emplearla.*"

Dicho exhibit se compone de varias Cartas Circulares y Memorandos fechados entre abril 7 de 1938 y octubre 17 de 1966. Hemos examinado también el Memorando de marzo 27 de 1967 sobre *Uso del Rotén y otras Armas Defensivas*, que aparentemente es la comunicación oficial más reciente sobre este tema.

Luego de estudiar detalladamente los citados documentos encontramos que los mismos son insuficientes, vagos y hasta irrelevantes al tema supuestamente tratado en dichas comunicaciones.⁸² En conclusión, no hemos podido encontrar ni en el Reglamento de la Policía, ni en los documentos sometidos a esta Comisión, una exposición clara y detallada de las normas o principios que deben guiar *la decisión* de los miembros de la Policía de recurrir a la fuerza física al efectuar un arresto.

Sí hemos encontrado información y documentos relacionados con la *forma* o *técnica* del uso de la fuerza para efectuar un

⁸¹ Informe citado, Cap. 6, págs. 189 a 190.

⁸² Por ejemplo, en el mencionado Exhibit Núm. 6 se encuentra la Carta Circular Núm. 35 de octubre 18 de 1960, que trata sobre: *Atención y resolución de querrelas sobre conducta de los miembros de la Fuerza*. Se encuentra también un memorando de octubre 17 de 1960 sobre: *Quejas por Deuda*. Examinando otros materiales que nos fueron sometidos por el Superintendente de la Policía, hemos encontrado un memorando de 18 de agosto de 1964 sobre el *Uso de la fuerza por miembros de la Policía*. En dicho memorando se citan la Regla 16 de Procedimiento Criminal y las Secciones 822 y 823 del Código Penal sobre la permisibilidad del uso de la fuerza para fines legales. No obstante, dicho memorando nos parece insuficiente puesto que no pasa de la mera cita escueta de dichas disposiciones legales y unos párrafos vagos y generales sobre el tema en cuestión.

arresto. En la Academia de la Policía se ofrece un curso sobre *Técnica y Mecánica de Arresto* (16 horas) que se describe de la siguiente manera:

“Métodos y técnicas para efectuar los arrestos. Medidas de seguridad y precauciones a seguir. Registro de personas y uso de las esposas, método de transportar detenidos. Ejercicios prácticos.”⁸³

Se ofrecen también una serie de cursos sobre *Uso y Manejo de Armas de Fuego* (65 horas) y *Defensa Personal* (50 horas).⁸⁴ Hemos examinado, además, dos manuales ilustrados sobre el uso y manejo del rotén, judo y defensa personal.⁸⁵

[13] No obstante, aun cuando este tipo de entrenamiento es de gran importancia, el problema principal es el de proveer guías o criterios para orientar al policía sobre cuándo y en qué circunstancias debe *decidirse* a usar la *fuerza física*. Una vez tomada la decisión entran en juego entonces las técnicas o métodos (uso del rotén, judo, armas de fuego, etc.) que sirven para implementar la decisión tomada.

La norma de derecho en atención a la cual deben formularse las reglas administrativas relativas al tema que nos ocupa la encontramos en la Regla 16 de Procedimiento Criminal. Dice dicha Regla:

“Regla 16.—ARRESTO; MEDIOS LÍCITOS PARA EFECTUARLO

Quando el arresto se hiciere por un funcionario con autorización de una orden de arresto, o sin orden de arresto por un delito grave (*felony*) cometido en su presencia, si después de que se informare a la persona que ha de ser arrestada de la intención de verificar el arresto, dicha persona huyere o resistiere violentamente, el funcionario podrá usar todos los medios necesarios para efectuar el arresto.

Para realizar un arresto en cualesquiera otras circunstancias, cualquier funcionario o persona particular podrá emplear todos los medios necesarios, excepto que no podrá infligir grave daño corporal.”⁸⁶

⁸³ *Curso Básico para Policías*, pág. 5. Apéndice B, que acompaña la Ponencia escrita del Superintendente.

⁸⁴ Id. págs. 11 y 12.

⁸⁵ Apéndices C y D que acompañan la Ponencia escrita del Superintendente.

⁸⁶ La Regla 16 no tiene precedente en las Reglas federales de Procedimiento Criminal, ni en el Código Modelo de Enjuiciamiento Criminal. Sólo una parte del primer párrafo es similar a nuestro anterior Artículo 123 del Código de Enjuiciamiento Criminal, el cual a su vez era copia de la Sección 843 del Código Penal de California.

Nuestra interpretación de dicha Regla 16 es la siguiente:

Se pueden utilizar todos los medios necesarios, incluyendo el grave daño corporal, cuando estén presentes los siguientes factores:

(a) Que el arresto se efectúe con la autorización de una orden de arresto, o, cuando no haya orden de arresto si se comete un *delito grave* en presencia del agente.

(b) Informarle a la persona de la intención del agente de ponerle bajo arresto.

(c) Que la persona huya o resista *violentamente* el arresto.

Por tanto, tratándose de delitos menos graves y no poseyendo el agente una orden de arresto no puede infligirse grave daño corporal. En tales casos si la persona huye o resiste y la única manera de arrestarlo sería infligiéndole grave daño corporal debe abstenerse el agente de efectuar el arresto en ese momento. En tales casos lo que procede es obtener una orden de arresto y actuar entonces bajo las guías del primer párrafo de la citada Regla 16.

Claro está, en la hipótesis planteada (delitos menos graves—sin orden de arresto) pueden darse dos situaciones excepcionales que justifiquen el uso de la fuerza hasta el grado de infligirse grave daño corporal.

(a) Cuando la persona que resiste el arresto lo hace mediante un ataque físico directo contra el policía amenazando producirle al agente un grave daño corporal. El contraataque del policía procedería bajo la teoría de defensa propia.

(b) Cuando el agente esté genuinamente convencido de que el comportamiento de la persona lo señala como una amenaza real para la comunidad. Este caso puede darse con personas que padecen de sus facultades mentales, por lo cual el policía debe tratar de capturarlo utilizando la menor fuerza bruta posible dentro de las circunstancias.

Nuestro Código Penal contiene varias disposiciones que guardan íntima relación con la citada Regla 16. Ellas son:

Artículo 208(3) [33 L.P.R.A. sec. 640(3)]:

“Será justificable el homicidio cuando fuere cometido por funcionarios públicos y los que por orden de éstos estuvieren prestándoles su auxilio, en los casos siguientes:

3. Cuando por necesidad se cometiere al efectuar la captura de criminales socorridos, o escapados, o al arrestar a reos de delito grave que se hallaren prófugos u ofrecieren resistencia al intentar su prisión.”

Artículo 209(4) [33 L.P.R.A. sec. 641(4)]:

“Podrá también justificarse el homicidio cuando lo cometiere alguna persona en cualquiera de los casos siguientes:

4. Cuando hubiere necesidad de cometerlo, al intentar por medios legítimos, la prisión de algún reo de delito grave, o al procurar legalmente mantener el orden público.”

Artículo 211 [33 L.P.R.A. sec. 643]:

“Si del proceso formado resultare justificable o excusable el homicidio, la persona acusada de haberlo cometido, deberá ser absuelta libremente.”

[14] A nuestro entender, los artículos antes citados pueden y deben ser interpretados en armonía con la Regla 16 de Procedimiento Criminal.⁸⁷ En el derecho puertorriqueño está establecido firmemente el principio de que no puede un policía disparar y matar a una persona a quien intenta arrestar por la alegada comisión de un delito menos grave, aun cuando dicha persona se dé a la fuga, siempre y cuando que el policía no sea objeto de un ataque a su persona que amenace producirle grave daño corporal (defensa propia). *Pueblo v. Burgos*, 76 D.P.R. 199 (1954); *Rodríguez v. Pueblo*, 75 D.P.R. 401 (1953) y *Pueblo v. Colón*, 65 D.P.R. 760 (1946).

Recomendamos enfáticamente que se adopten unas reglas claras y detalladas para guiar la decisión de un policía de usar la fuerza física al efectuar un arresto.

III—Reclutamiento y Adiestramiento

Esta Comisión consideró la posibilidad de incluir como parte de este informe un examen del sistema de reclutamiento y adiestramiento de los miembros de la Policía en cuanto a su relación e impacto con los derechos civiles de la ciudadanía. Una razón fundamental nos lo impide. Es de conocimiento general que en el presente la Policía de Puerto Rico está sometida a una reorganización de largo alcance siguiendo las directivas de un exhaustivo estudio preparado por una Comisión de la Asociación Internacional de Jefes de Policía. Según las noticias aparecidas en la prensa del país⁸⁸ y en el propio periódico de la Policía,⁸⁹ dicha reorganización

⁸⁷ Véanse también las Secciones 822 y 823 del Código Penal (33 L.P.R.A.).

⁸⁸ *El Imparcial*, lunes 31 de julio de 1967; *El Mundo*, martes 12 de septiembre de 1967, pág. 3; *El Mundo*, jueves 14 de septiembre de 1967, pág. 1; *San Juan Star*, septiembre 16 de 1967; *El Mundo*, sábado 16 de septiembre de 1967, pág. 10; *El Imparcial*, octubre 26 de 1967.

⁸⁹ *El Retén*, Vol. 1, Núms. 2 y 5.

cubrirá casi todas las funciones del organismo, tanto las de campo como las administrativas. En particular debemos señalar que se ha creado una nueva *División de Educación y Entrenamiento* que supervisará el adiestramiento de cadetes en la Academia de la Policía y en general todos los programas de adiestramiento de los miembros de la Fuerza.⁹⁰

En vista de que la mencionada reorganización está aún implementándose nos parece impropio el examinar las áreas de funcionamiento antes indicadas.

De todas maneras, esperamos que en lo que se refiere a reclutamiento y adiestramiento la Superintendencia de la Policía hará todo lo posible por elevar el nivel educativo de sus miembros, tanto de los nuevos reclutas, como de los agentes ya en servicio, e inculcarles un profundo respeto por los derechos civiles de la ciudadanía a la cual habrán de servir.

[15] Sobre este asunto creemos que la Academia de la Policía debe hacer muchos más de lo que está haciendo. Durante el Curso Básico en la Academia se ofrece una unidad bajo el título de *Derechos Civiles* a la cual se asignan 10 horas de clase.⁹¹

Nos parece que para un tema tan importante como los Derechos Civiles 10 horas es muy poco tiempo, especialmente cuando se compara con las 65 horas asignadas a las clases sobre *Cuido y Manejo de Armas de Fuego* y las 50 horas asignadas a las clases sobre *Defensa Personal*. Además, hemos examinado varios materiales que se utilizan en la Academia en relación con las clases sobre Derechos Civiles⁹² y nos han parecido insuficientes y demasiado generales. Sobre este particular debemos señalar que la Comisión de Derechos Civiles ha contratado con el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, la pre-

⁹⁰ *San Juan Star*, noviembre 8 de 1967.

⁹¹ En su Ponencia escrita ante la Comisión de Derechos Civiles (pág. 18), el Superintendente describió esa unidad de estudio de la siguiente manera:

"En cuanto a adiestramiento en Derechos Civiles, si consideramos este tema como una materia, el Curso Básico ofrece 10 horas de instrucción. Durante este período se le explica los aspectos legales relacionados con la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. También se discuten algunas decisiones emitidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y de Estados Unidos que afectan de alguna manera la labor del policía."

Debemos señalar que en otros cursos tales como los relativos a las materias de los arrestos, registros y allanamientos se ofrece adiestramiento que en parte está relacionado con los derechos civiles.

⁹² Exhibit número 7 que acompaña la comunicación de 3 de febrero de 1967 del Superintendente de la Policía al Presidente de la Comisión de Derechos Civiles.

paración de cursos sobre derechos civiles para ser ofrecidos a los miembros de la Policía de Puerto Rico. Dichos cursos se hallan actualmente en preparación.

IV—Examen del Sistema Administrativo Vigente para Ventilar Querellas contra la Policía

1. *La Unidad de Inspección y Quejas de la Oficina del Inspector General.*⁹³

Al nivel de la Superintendencia existe la Unidad de Inspección y Quejas, que radica en la Oficina del Inspector General. Dicha Unidad se encarga de recibir, tramitar y encauzar para investigación todas las querellas, así como revisar los expedientes de toda querella administrativa que la ciudadanía presente, ejerciendo, además, función de seguimiento de todos los casos.

Las querellas se reciben por distintos canales, bien personalmente, por carta o telegrama, noticias en la Prensa y comunicaciones anónimas.

La Unidad de Inspección y Quejas mantiene comunicación con las demás unidades de la Policía en relación con todas las investigaciones de carácter administrativo.

Existe un buen método para atender las querellas de los residentes de los diferentes puntos de la Isla. Existen cinco Comandancias de Area, a saber: Area Metropolitana, Area Sur, Area Norte, Area Este y Area Oeste. Bajo la Supervisión de cada Comandante de Area existen Unidades de Investigaciones Administrativas cuya labor es la de conducir las investigaciones administrativas en que esté envuelta la conducta de miembros de la Policía en su área. En cada caso se levanta un expediente con declaraciones juradas de los testigos y se hace un análisis completo de la prueba, formulando el oficial investigador sus conclusiones y recomendaciones. El Comandante del Area participa directamente en las conclusiones y recomendaciones en cada caso.

Los expedientes de estos casos se envían a la Superintendencia a través de la Oficina del Inspector General en donde se hace la correspondiente evaluación. Los casos que requieren acción

⁹³ Los datos para la exposición descriptiva de las funciones de esta Unidad los tomamos de la ponencia escrita del Superintendente de la Policía y de su comunicación de 3 de febrero de 1967 dirigida al Lcdo. Lino J. Saldaña, Presidente de la Comisión de Derechos Civiles. Las disposiciones pertinentes del Reglamento de la Policía se encuentran en 25 Reglas y Reglamentos [R.&R.P.R.] secs. 221d-16 a 221d-19. Véase también la Carta Circular Número 35 de la Oficina del Inspector General de la Policía, de 18 de octubre de 1960.

punitiva disciplinaria son examinados por la División Legal a través de una Junta Administrativa que se ha creado para asesorar al Superintendente en la imposición de castigos. El Superintendente, mediante resolución al efecto, puede imponer como castigo la expulsión del agente, una suspensión de empleo y sueldo por cierto período de tiempo, o una amonestación o reprimenda. La severidad del castigo depende de la gravedad de la falta.

Los derechos de las partes en la investigación de una querrela pueden resumirse de la siguiente manera:

Querellante:

1. Exposición de su caso mediante declaración jurada;
2. Presentación de su prueba tanto testifical, como documental;
3. Escoger el lugar y fecha y hora en que deseen exponer su caso, con privacidad;
4. Rechazar al oficial investigador;
5. Que se le brinde toda la garantía que estime necesaria para que pueda sentirse en libertad de declarar, al igual que sus testigos;
6. Obtener copia de la declaración jurada que preste; y,
7. Que se le informe de la decisión que finalmente se tome en relación con su queja.

Querellado:

1. Los mismos que el querellante.
2. Además, tiene la obligación de explicar su actuación oficial y personal.⁹⁴

En la citada Carta Circular Número 35, a la pág. 4, se dice lo siguiente:

“g. En las investigaciones se cubrirá todos los ángulos pertinentes al caso. Se interrogará a todos los testigos que

⁹⁴ En cuanto al derecho de un agente a no declarar en una investigación administrativa amparándose en su derecho a no autoincriminarse, véase la Carta Circular Núm. 35, antes citada, a las págs. 5 y 6, y el reciente caso de *Garrity v. New Jersey*, 385 U.S. 493 (1966). Aparentemente la regla es que puede expulsarse de la Fuerza a un agente que se niegue a declarar amparándose en su derecho a mantener silencio, pero que cuando su declaración se obtiene mediando una renuncia de su derecho a no autoincriminarse, siendo dicha renuncia el resultado de una amenaza de expulsión, la evidencia inculcatoria así obtenida es inadmisibles en un proceso criminal. Véase también *Gardner v. Broderick*, resuelto por la Corte de Apelaciones de Nueva York el 7 de julio de 1967, 1 Crim. L. Rep., págs. 1055 y 2209.

se mencionen por las partes. En primer lugar, se interrogará a la parte querellante y sus testigos, separadamente. En segundo término, se interrogará al querellado y sus testigos.

h. Se obtendrá cualquier otra información que a juicio del investigador sea pertinente al caso, aun cuando no haya sido sometida por ninguna de las partes envueltas."

La característica distintiva de este procedimiento es que las partes y sus testigos no llegan nunca a enfrentarse, ni tienen acceso al testimonio tomado a la otra parte y a sus testigos. No existe el tan eficaz derecho al careo y al contrainterrogatorio entre las partes. El querellante puede comparecer asistido por un abogado, pero no sucede así en la práctica.⁹⁵

[16] Creemos que para asegurar la plena dilucidación de la controversia en esta primera etapa el proceso debe ser lo más similar posible a una vista cuasi judicial. No vemos razón alguna para evitar que las partes tengan acceso al testimonio de su adversario y para que se le permita a ambas partes, si así lo desean, el contrainterrogar a la otra. En cuanto a la asistencia legal obligatoria para los querellantes indigentes, no creemos que sea indispensable en esta etapa del proceso en vista de lo que habremos de proponer más adelante para la etapa de revisión por la Comisión de la Policía.

Finalmente, consideramos indispensable el que se provea medios para que *toda querella* llegue finalmente a la Oficina del Inspector General y que haya una determinación formal mediante resolución del Superintendente en la cual se expongan los fundamentos para desestimar o encontrar probada la querella. En la actualidad en casos de faltas graves el Superintendente siempre emite una resolución final, no obstante, en los casos de faltas leves, el que haya o no una resolución final del Superintendente depende de si el policía querellado apela para ante él del castigo que le imponga un miembro superior en rango autorizado para ello (25 L.P.R.A. sec. 221k y 25 Reglas y Reglamentos [R.&R.P.R.] secs. 221d-18 y 221d-19).

[17] Creemos que en los casos de querellas por faltas leves, iniciados por algunos ciudadanos, la decisión que emita el oficial superior en rango debe ser siempre notificada al ciudadano querellante, concediéndosele un derecho de apelar ante el Superin-

⁹⁵ Declaración oral del Superintendente en las vistas del 27 de abril de 1967.

tendente e informándole de ese derecho en dicha notificación. Si el ciudadano invoca su derecho a apelar, el Superintendente vendría obligado a resolver finalmente la querrela mediante resolución formal al efecto.

En consecuencia, en todo caso, fuere grave o leve la infracción imputada, y estímesese o no fundada por los oficiales investigadores, podría existir siempre una resolución final del Superintendente en los casos de faltas leves si el ciudadano apela ante él. La notificación de dicha Resolución sería la base para el procedimiento de apelación, ante la Comisión de la Policía, que habremos de proponer y explicar más adelante.

2. La Comisión de la Policía

La Comisión de la Policía⁹⁶ actúa como cuerpo de apelación independiente para revisar las resoluciones del Superintendente sancionando a algún miembro de la Policía. Dicha Comisión la componen cinco ciudadanos que no están relacionados en forma alguna con la Policía y desempeñan sus respectivos cargos sin retribución. Se les compensa por gastos de viajes y dietas a razón de veinte (20) dólares por sesión. Los comisionados son nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. El presidente lo designa el Gobernador.

Las vistas ante la Comisión son públicas y las partes interesadas pueden comparecer asistidas de abogados, presentar evidencia y repreguntar a los testigos. Se lleva un récord taquigráfico de todo proceso. Las reglas de evidencia que prevalecen en los procedimientos ante los tribunales de justicia no son obligatorias para la Comisión. Los casos ante la Comisión podrán ser vistos por tres (3) ó más miembros, o por uno solo de esos miembros. En este último caso la decisión de este miembro, junto con una transcripción de la evidencia, sus conclusiones y cualesquiera consideraciones pertinentes a la cuestión planteada ante él se radican ante tres o más miembros de la Comisión para su decisión final. Las decisiones de la Comisión son finales y definitivas y contra las mismas no se dará otro recurso de revisión que el que se autorice mediante recurso de *certiorari* especial ante el Tribunal Superior. Las determinaciones del Tribunal Superior en estos casos son revisables por el Tribunal Supremo mediante recurso de *certiorari*.⁹⁷

⁹⁶ 25 L.P.R.A. sec. 221j y 25 Reglas y Reglamentos [R.&R.P.R.] secs. 221j-1 a 221j-10.

⁹⁷ 4 L.P.R.A. secs. 35(b), 37(d) y 121(a) (1).

El procedimiento vigente le concede al policía querellado diez (10) días para radicar el escrito de apelación ante la Comisión de la Policía, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución del Superintendente.

Tan pronto se recibe la apelación, la Comisión notifica al Superintendente y éste somete los nombres de las personas que utilizará como testigos para sostener la acción disciplinaria. Se señala la fecha para la vista del caso y se le notifica al policía apelante y al Superintendente.

Desde el 1 de julio de 1956 hasta el 21 de abril de 1967 la Comisión revisó un total de 308 casos. En 190 de ellos sostuvo la determinación del Superintendente. Lo revocó en 60 casos y modificó su determinación en 58 casos.⁹⁸

Más adelante abundaremos sobre el papel que desempeña, y podría desempeñar en el futuro, la Comisión de la Policía en la defensa de los derechos del ciudadano.

V—La Revisión Independiente de las Querellas en Contra de la Policía

Aunque se puede llegar a implementar de varias formas, la idea básica de cualquier sistema de revisión independiente es la de permitir que un organismo compuesto por personas sin atadura institucional alguna con la Policía, pueda en algún momento investigar y hacer determinaciones con respecto a alguna alegada mala conducta de los agentes del orden público.

Sobre este punto el Superintendente de la Policía, Sr. Salvador Rodríguez Aponte, hizo las siguientes manifestaciones:

“En segundo lugar, creo que en la forma en que está estructurada la Ley de la Policía, que permite el nombramiento de un Superintendente que no haya sido miembro de la Fuerza y que, además, ofrece la suficiente flexibilidad para establecer los mecanismos administrativos internos que le permiten bregar con el surgimiento de problemas de este tipo que aquí se discute, le ofrece suficientes garantías a nuestros ciudadanos. Es posible, sin embargo, que el Superintendente de la Policía en cualquier momento dado no bregue en forma adecuada con problemas que puedan surgir. En este caso estoy convencido que lo que procede es cambiar al Superintendente de la Policía. No creo en el establecimiento de mecanismos en las agencias del gobierno para proteger al público de administraciones ineficientes, ya que la posición de direc-

⁹⁸ Datos ofrecidos por el Presidente de la Comisión de la Policía, Sr. Mariano Villaronga, en su ponencia oral del 28 de abril de 1967.

ción en las agencias del gobierno no son de índole vitalicio. Además, el ciudadano en nuestra democracia tiene su derecho a expresarse en cuanto a los servicios que se ofrecen una vez cuatro años.”⁹⁹

El “President’s Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice” en su informe “*The Challenge of Crime in a Free Society*” manifestó que:

“Es absolutamente necesario contar con una maquinaria formal dentro del Departamento de la Policía para las investigaciones de quejas contra actividades de la policía o sus empleados. Es igualmente importante que se le informe al querellante personalmente de los resultados de la investigación y en qué forma se dispuso de su querrela. Todo departamento grande cuenta con alguna clase de maquinaria para bregar con los cargos de mala conducta de sus miembros, bien se originen estos cargos dentro o fuera del departamento. Generalmente consiste de una junta de oficiales de alto rango o, en algunos casos, de funcionarios civiles del departamento, la cual investiga los hechos sobre supuesto incumplimiento del deber y hace recomendaciones al administrador del departamento. Este último tiene la autoridad y la responsabilidad de tomar acción disciplinaria. Es a través de esta clase de maquinaria, usada cabal y regularmente, que se consigue disciplinar a los agentes acusados de mala conducta, así como evitar que otros incurran en la misma falta.

Si el querellante no queda satisfecho con la resolución de su caso, hay otros medios de apelación fuera de la agencia policiaca: el fiscal; las cortes; funcionarios elegidos, tales como asambleístas, o el alcalde; el procurador general; el Departamento de Justicia de Estados Unidos; y varias comisiones de derechos civiles o relaciones humanas. Aunque todas éstas son instituciones tradicionales que ofrecen remedios legales, por lo regular son demasiado formales, infunden temor, o quedan geográficamente distantes del ciudadano que a menudo se encuentra confundido. Algunas de estas instituciones carecen de esta maquinaria o recursos para tramitar las querellas. Algunas sólo pueden tomar acción si se ha violado alguna ley penal. Pero muchos de los agravios que constituyen actos de mala conducta no servirían de fundamento para tomar acción criminal.

Al ir más allá de los procedimientos legales establecidos, la Comisión no cree razonable que se discrimine contra la policía y que esa sea la única agencia sujeta a un escrutinio especial por parte del público. La Comisión, por consiguiente, no recomienda la creación de juntas civiles de revisión, en jurisdicciones donde no existen, únicamente para revisar la

⁹⁹ Ponencia escrita, pág. 40.

conducta de la policía. La policía es sólo una de las muchas agencias oficiales con quien el público está en contacto, y en algunos casos, por ser los representantes más visibles y conspicuos del gobierno local, son el centro de una atención mayor de la que merecen.¹⁰⁰

No estamos de acuerdo con las opiniones antes citadas. Consideramos que la posición más razonable, y totalmente aplicable al caso de Puerto Rico, se resume en las siguientes expresiones del Profesor Goldstein, quien es una reconocida autoridad en este campo. Dice dicho autor:

“El control sobre la conducta de los funcionarios bajo nuestro sistema de gobierno es obviamente un asunto de legítimo interés público. Pero la policía—y particularmente organizaciones policíacas—se incomodan con la mera mención de ‘controles’ y, en algunos lugares, han llegado al extremo de negar el derecho o competencia de algún grupo externo para revisar la conducta policíaca. Los que han asumido esta posición ignoran el hecho que el alto valor que nuestra sociedad da a los derechos individuales exige que no sólo hayan limitaciones a la autoridad ejercida por agencias gubernamentales, sino que también haya un dominio efectivo para asegurarse de que no ha habido exceso ni abuso de ese poder. La necesidad de ejercer este dominio se agudiza particularmente con respecto a la policía, ya que su autoridad—para arrestar, detener, hacer allanamientos, y usar fuerza—es única entre los poderes de gobierno en el grado de que es un atentado contra la libertad, una invasión de la privacidad, y es imprevista y directa en su impacto contra el individuo.

En segundo lugar, debe reconocerse que se ha establecido la necesidad para dicho control. Naturalmente la policía reciente que se le citen ejemplos de abuso de años anteriores en apoyo de la contención de que no se puede confiar en la policía de hoy en día. Es generalmente admitido que aquellas prácticas que se describieron en el Informe Wickersham del 1930, por ejemplo, ya no existen. Pero el récord completo de los agravios causados por la policía, esparcido como está, es demasiado extenso y demasiado reciente para que quede ignorado. Además de esto, es aparente que la naturaleza misma de la función de la policía probablemente continúe dando lugar a situaciones en que un oficial individualmente puede hacer mal uso de su poder oficial. Considerando estos factores, no es suficiente para la policía el continuar respondiendo a las demandas para la creación de alguna forma de control, como se ha hecho a

¹⁰⁰ Ob. cit., pág. 103.

menudo en años recientes, citándose la falta de alguna evidencia de abuso corriente.”¹⁰¹

En vista del plan o sistema que habremos de proponer no creemos necesario examinar en este trabajo las dos instituciones que generalmente se señalan como las más adecuadas para esta labor de revisión independiente de las actuaciones de la policía. Ellas son: el Ombudsman y las llamadas juntas civiles de revisión (Civilian Review Boards).¹⁰²

Veamos ahora cuál es nuestra propuesta. Se ha sostenido que la Comisión de la Policía al revisar y confirmar las resoluciones del Superintendente castigando a un miembro de la fuerza policíaca ayuda a vindicar los derechos de los ciudadanos.¹⁰³ No creemos que esta protección sea suficiente.

Primero: Aun cuando la querrela del ciudadano se encuentre fundada y el Superintendente imponga algún castigo, si el policía querrellado apela ante la Comisión de la Policía existe siempre la posibilidad de que se revoque la resolución del Superintendente o que ésta sea modificada reduciéndose la severidad de la sanción. No obstante, el ciudadano querellante no tiene derecho a comparecer y argumentar su caso para que se sostenga la resolución del Superintendente, o para alegar que el castigo impuesto ha sido demasiado leve en comparación con la infracción cometida. En esta última situación podría interesarle también al ciudadano querellante apuntar hacia algunos elementos de evidencia, no tomados en consideración por el Superintendente, y que justificarían un castigo más severo que el impuesto.

Es cierto que en la vista ante la Comisión de la Policía los abogados de la División Legal de la Policía actúan como fiscales para argumentar y sostener la posición del Superintendente. Nuevamente, no creemos que ello sea suficiente puesto que es indudable que la motivación y el interés del ciudadano quere-

¹⁰¹ Goldstein, *Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority*, J. Crim. L., C. & P.S., Vol. 58, pág. 160 (1967), a la pág. 161.

¹⁰² En cuanto al primero puede verse el exhaustivo estudio preparado por la Oficina del Director Ejecutivo de la Comisión de Derechos Civiles titulado *La Institución del Ombudsman* [pág. 477 de este tomo]. En cuanto a las segundas véase *Police Power and Citizens' Rights, the case for an independent police review board*, publicación de la American Civil Liberties Union (1966). Y en general en cuanto a ambas instituciones véanse el ya citado *Task Force Report on the Police*, a las págs. 200 a 204 y Goldstein, *Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority*.

¹⁰³ Ponencia escrita del Superintendente de la Policía, a la pág. 37.

llante porque se haga justicia es igual o mayor que la del Superintendente, y en ciertas situaciones como las que acabamos de apuntar el querellante puede desear ayudar a que se sostenga, o que se aumente, el castigo impuesto.

En la actualidad el ciudadano querellante puede comparecer a la vista de apelación sólo cuando es citado por los abogados de la Superintendencia, por el policía querellado-apelante o por la Comisión de la Policía.¹⁰⁴

Segundo: Cuando el Superintendente desestima la querrela por considerarla infundada, según la legislación vigente, el ciudadano está impedido de apelar para ante la Comisión de la Policía para impugnar esa determinación desfavorable.

[18] Vista la situación que acabamos de describir, recomendamos enfáticamente que se enmiende la legislación vigente para permitirle al ciudadano querellante apelar para ante la Comisión de la Policía en todo caso en que no esté conforme con la determinación del Superintendente; primero, porque se exoneró al policía querrellado; y segundo, porque el ciudadano estima que el castigo que impuso el Superintendente ha sido demasiado leve en comparación con la falta cometida. Debe también permitírsele intervenir cuando desee asegurarse de que la resolución imponiendo el castigo será confirmada. La notificación que le envía el Superintendente debe contener una explicación de estos derechos.

El actual Presidente de la Comisión de la Policía, Sr. Mariano Villaronga, manifestó que no tenía oposición a que se ampliara la jurisdicción de la Comisión de la Policía permitiéndole a los ciudadanos querellantes apelar ante dicha Comisión de las determinaciones del Superintendente de la Policía. Señaló el señor Villaronga que no cree necesario el que se establezca en nuestro país una junta civil de revisión independiente "Civilian Review Board" ya que podrían surgir problemas de duplicación y conflicto entre la Comisión de la Policía y dicha junta. Declaró, además, el señor Villaronga, que el caudal de experiencia acumulado por la Comisión de la Policía la señala como el foro más apropiado para esa labor de revisión que generalmente se le asigna a una junta civil del tipo mencionado.¹⁰⁵

¹⁰⁴ 25 L.P.R.A. sec. 221j(d) y 25 Reglas y Reglamentos [R.&R.P.R.] sec. 222j-6.

¹⁰⁵ Ponencia oral ante la Comisión de Derechos Civiles en las vistas de abril 28 de 1967.

En nuestra opinión, si es cierto que el procedimiento para ventilar querellas al nivel de la Superintendencia se guía por unas normas amplias de imparcialidad y equidad, no vemos razón alguna para que haya oposición a que los ciudadanos querellantes puedan apelar para ante la Comisión de la Policía con el fin de que se revisen las determinaciones del Superintendente.

Además, como cuestión de hecho según hemos visto, la Comisión de la Policía es un organismo civil independiente que revisa las actuaciones de la Policía, compuesto totalmente por miembros prominentes de la comunidad sin conexión institucional alguna con la Policía de Puerto Rico. Lo que hace falta es ampliar su jurisdicción para que puedan apelar a ella aquellos ciudadanos que estén inconformes con la solución que le haya dado el Superintendente a sus querellas. Si los miembros de la Policía tienen tal derecho cuando están inconformes con una resolución del Superintendente, ¿por qué no han de tenerlo igualmente los ciudadanos?

Con el fin de asegurar la plena efectividad del sistema de apelación que proponemos, consideramos necesario hacer las siguientes recomendaciones adicionales:

[19] a. Debe enmendarse la legislación vigente para que se consigne claramente que la Comisión de la Policía tiene poder para confirmar o revocar la resolución del Superintendente, o para modificarla ya decretando la expulsión cuando así lo estime necesario o lo dicte la ley,¹⁰⁶ o bien aumentando o rebajando los castigos de suspensión dentro de los mínimos y máximos que fija la ley.¹⁰⁷

[20] b. Hemos señalado anteriormente que debe ser norma invariable que toda querella sobre faltas leves o graves, bien se encuentre fundada o infundada, debe ser resuelta al nivel de la Superintendencia cuando el agente o el querellante así lo demande, mediante una resolución formal donde se consignen las circunstancias en que se apoya la decisión del Superintendente. Dicha

¹⁰⁶ Anteriormente hemos recomendado que debe enmendarse la legislación vigente para hacer mandatoria la expulsión en todo caso donde se encuentre probada una agresión física de carácter grave e injustificada contra un ciudadano o contra un compañero de la Fuerza.

¹⁰⁷ La legislación vigente (25 L.P.R.A. sec. 221k) dispone que en los casos de faltas graves puede decretarse una suspensión de empleo y sueldo por un período no mayor de seis (6) meses. En los casos de faltas leves el período máximo de suspensión de empleo y sueldo es de quince (15) días.

resolución formal, en el plan de apelación que proponemos, será el evento que autorice el inicio del trámite de apelación.

Ahora bien, puede suceder que por descuido, negligencia o cualquier otra causa la investigación de una querrela se dilate por un período de tiempo irrazonable.¹⁰⁸ Entendemos que en tal caso debe autorizarse a la Comisión de la Policía para que mediante una petición del ciudadano querellante, debidamente fundamentada, pueda la Comisión hacer una determinación preliminar en cuanto a los méritos de la alegación sobre la dilación de la investigación. De encontrar la Comisión que la alegación del querellante no es frívola procedería entonces a citar al Superintendente o sus representantes para una vista en la cual se dilucidaría la alegada dilación irrazonable de la investigación. Si la Comisión encontrare probada la alegación del peticionario podría ordenar que dentro de cierto período específico de tiempo se concluya la investigación en cuestión y que de no cumplirse con dicha orden la Comisión quede autorizada para tomar el caso en sus manos y obviando el trámite de apelación llevar a cabo la investigación de la querrela y dictar una resolución final sobre los méritos de la misma. Dicha resolución, al igual que las resultantes del trámite de apelación ordinario, obligaría al Superintendente y en caso de desobediencia debe autorizarse su implementación por medio de los tribunales de justicia.

[21] c. Dijimos anteriormente que no considerábamos necesario el que se proveyera asistencia legal obligatoria a los querellantes indigentes en la investigación administrativa que se lleva a cabo por la Policía. Ahora bien, sí consideramos indispensable tal asistencia legal a los querellantes indigentes una vez se invoca el derecho de apelación. Los miembros de la fuerza policíaca obtienen tal asistencia legal en el presente, mediante la ayuda que les brinda la *Asociación de Miembros de la Policía Insular*.

¹⁰⁸ Un ejemplo de esta situación puede apreciarse en el conocido caso de Ismael Rodríguez Reyes quien el pasado 2 de marzo, en un forcejeo con alrededor de 10 agentes policíacos, recibió un gran número de macanazos. Siete meses después de ocurrido el incidente mencionado aún el Superintendente de la Policía no había emitido una resolución sobre dicho caso. Véase *San Juan Star*, pág. 6, edición de 19 de agosto de 1967, y edición de 22 de octubre de 1967, pág. 3. Según informaciones periodísticas recientes, la Oficina de Inspección de la Policía ha sometido un informe al Superintendente recomendando la exoneración de 10 policías acusados de brutalidad en dicho caso, *San Juan Star*, edición de 3 de noviembre de 1967; *El Día*, edición 3 de noviembre de 1963. Sin embargo, hasta el momento de escribirse este Informe el Superintendente no ha emitido una resolución final decidiendo la controversia.

El policía apelante puede escoger su abogado para que lo represente en todo el trámite ante la Comisión de la Policía y la mencionada Asociación le paga los gastos de honorarios hasta \$50 por vista.

Creemos que deben asignársele fondos suficientes a la Comisión de la Policía para que ésta provea asistencia legal a todos los ciudadanos apelantes indigentes. Esa ha sido la práctica preva-
ciente en casi todas las ciudades de los Estados Unidos de América donde existen o han existido las llamadas "Civilian Review Boards".¹⁰⁹

Recomendamos también que se establezca un formulario simple y uniforme para la radicación de apelaciones y que forme parte de dicho formulario un encasillado para la petición de nombramiento de abogado por razón de indigencia. Luego de radicada la apelación y el pedido de nombramiento de abogado no debe seguirse adelante el procedimiento hasta que, comprobada la indigencia del apelante, se proceda a nombrarle abogado y se le conceda un tiempo razonable para preparar su caso.

Para los casos en que, según propusimos anteriormente, la Comisión de la Policía acceda a celebrar una vista para resolver sobre una alegación de dilación irrazonable por parte de la Policía de una investigación de la querrela de un ciudadano, debe también proveerse asistencia legal en caso de indigencia del peticionario, extendiéndose dicha asistencia a todo trámite posterior del mismo caso ante dicha Comisión.

[22] d. Aun cuando se permite el con-trainterrogatorio de la parte contraria y sus testigos, la Comisión de la Policía no autoriza el que se tenga acceso a las declaraciones de la parte contraria, ni a ningún otro elemento de prueba que forme parte del expediente de investigación que no sean las propias declaraciones del solicitante.¹¹⁰

Recomendamos enfáticamente que se descontinúe dicha prohibición. Si el fin deseado es dilucidar a fondo la verdad de los hechos imputados no hay razón para negarse a abrir los expedientes de manera que todas las partes en la controversia puedan preparar y argumentar sus casos adecuadamente.

¹⁰⁹ Véase el citado *Task Force Report on the Police*, gráfica a la pág. 200, Civilian Review Board, Organization and Procedures.

¹¹⁰ Véase la resolución de la Comisión de la Policía de 29 de marzo de 1966, caso Núm. 335 (1966-67).

[23] e. El profesor Goldstein, en el artículo citado anteriormente,¹¹¹ expone su idea con respecto a la labor que debe realizar un organismo de control externo de la conducta de la policía. Dice dicho autor:

“Los controles externos sobre la conducta de la policía son esenciales bajo nuestra forma de gobierno, y es importante que la policía se una en un reconocimiento de su valor y propósito. Ciudadanos que no quedan satisfechos con la manera en que se tramita una querrela deben tener la oportunidad para una revisión independiente. Debe de haber un modo efectivo disponible para investigar las prácticas y normas de todas las agencias. Y debe de haber disponible una crítica externa para proteger y apoyar a un administrador de la policía contra presiones adversas en sus esfuerzos para alcanzar una meta adecuada. Pero estos controles externos deben estar encaminados a reforzar los sistemas internos de disciplina sobre los cuales aún descansa la dependencia primaria. No deben estar orientados hacia el control de la mala conducta individual, sino más bien dirigidos hacia una revisión de las condiciones que hacen posible esa mala conducta.”¹¹²

Estamos de acuerdo con el autor citado en que la revisión externa no debe concentrarse exclusivamente en resolver casos individuales. No obstante, resulta obvio que no pueden hacerse recomendaciones abarcadoras sobre diferentes normas y prácticas de una agencia o departamento de la Policía si no se está en contacto directo con el cúmulo de controversias individuales que sirven para señalar o marcar las áreas de mayores problemas.

Por tal razón nos parece que en nuestro país la Comisión de la Policía podría asumir ambas funciones. Debe tenerse en mente que de permitirse la apelación a cualquiera de las partes en la controversia, según hemos propuesto, la inmensa mayoría de las controversias importantes y bien fundadas llegarán eventualmente a la Comisión de la Policía. En consecuencia, creemos conveniente que se ordene por ley a dicha Comisión someter informes anuales, basados en el cúmulo de querellas revisadas, examinando las áreas de mayores conflictos y proponiendo las normas y prácticas que estime más convenientes para remediar los males observados.

Claro está, dichas recomendaciones no deben tener carácter de obligatoriedad en lo que respecta al Superintendente de la Po-

¹¹¹ Goldstein, *Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority*, J. Crim. L., C. & P.S., Vol. 58, Núm. 2, pág. 160 (1967).

¹¹² Ob. cit., a las págs. 171 y 172.

licía puesto que él es el único responsable por la dirección de la agencia.

Para llevar a cabo dicha labor de formular recomendaciones, la Comisión de la Policía podría recabar la cooperación de la Comisión de Derechos Civiles y de cualquier otro organismo público o privado que esté en posición de brindarla.

[24] f. El Reglamento de la Comisión de la Policía dispone que se podrán celebrar audiencias en cualquier sitio de Puerto Rico si así fuere necesario.¹¹³

No obstante, desde el año 1956, fecha en que comenzó a funcionar la actual Comisión de la Policía, en sólo una ocasión se han celebrado vistas en algún pueblo de la Isla.¹¹⁴ Esta situación quizás se justifica a la luz de la limitada jurisdicción que en la actualidad posee la Comisión de la Policía.

Ahora bien, de adoptarse el plan que proponemos, sería necesario facilitar el acceso de la ciudadanía al foro donde se habrán de ventilar sus querellas. Es de común conocimiento el hecho de que a los miembros más pobres de nuestra ciudadanía, residentes fuera de San Juan, se les hace difícil invertir el tiempo y dinero que requieren uno o más viajes a nuestra ciudad capital. Este obstáculo debe eliminarse en la mayor medida posible.

Por tanto, recomendamos que como cuestión de práctica ordinaria, y no de excepción, las vistas de las apelaciones se celebren en los pueblos y ciudades donde residan las partes. Se podría establecer un sistema de agrupar los casos por zonas geográficas (grupo de ciudades y pueblos adyacentes) para celebrar las vistas correspondientes a cada zona en ciertas épocas del año.¹¹⁵ Nos parece muy conveniente, también, que los abogados que se designen en los casos de apelantes indigentes sean residentes del área o zona geográfica en cuestión. Ello ayudaría a eliminar los problemas de retrasos y suspensiones causados por dificultades de viajes entre pueblos y ciudades distantes. Claro está, debe existir siempre cierta flexibilidad para ajustar el plan a cualquier situación o problema imprevisto.

¹¹³ Título 25 Reglas y Reglamentos [R.&R.P.R.] sec. 221j-2(a) y (c).

¹¹⁴ La vista se celebró en Fajardo, el policía apelante residía en Vieques. Datos ofrecidos por el Secretario de la Comisión de la Policía.

¹¹⁵ Para dichas vistas podrían utilizarse las facilidades de planta física y equipo de los Tribunales Superiores y de Distrito, o las Salas de Audiencia de las Alcaldías.

[25] Recomendamos, además, que se facilite el trámite de radicación de apelaciones, ampliándose el término de 10 días a uno mayor que permita la radicación por correo sin peligro de que se pierda el derecho de apelación por razón de tardanza. Consideramos requisito indispensable al buen funcionamiento de este mecanismo de apelación el requerir que toda notificación de la resolución de una querrela por el Superintendente se acompañe de una copia del formulario de apelación que hemos propuesto anteriormente (inciso c, *supra*) con las instrucciones pertinentes sobre el derecho de apelación.

[26] g. Para que el esquema de derechos sustantivos y procesales que hemos delineado pueda beneficiar al mayor número de nuestros conciudadanos, es necesario que se le dé amplia difusión, explicándose en forma clara y sencilla todo lo relativo a la ventilación de querrelas contra la policía. El pueblo debe conocer sus derechos y recibir aliento y orientación para que los reclame en todo caso que considere que ellos le han sido violados.

Una buena manera de llevar a cabo este plan de divulgación y orientación sería mediante la publicación de folletos siguiendo el formato de los *Libros para el Pueblo* que publica la División de Educación de la Comunidad del Departamento de Instrucción Pública.¹¹⁶

Concluimos esta parte de nuestro trabajo con las siguientes observaciones:

[27] Con respecto a la Comisión de la Policía, si se llegaren a adoptar nuestras recomendaciones, ello implicaría un gran aumento en el trabajo de dicha Comisión. Es necesario, por tanto, que se hagan los ajustes necesarios para proveer una compensación económica razonable a sus miembros y se provea a la Comisión de todos los recursos que se estimen necesarios.

Por otro lado, en los últimos meses se ha planteado la posibilidad de adaptar a nuestro país la renombrada institución del Ombudsman.¹¹⁷ Quizás se piense que un Ombudsman haría innecesaria la creación o modificación de la Comisión de la Policía siguiendo el plan que hemos propuesto. No es cierto. Una de las características esenciales del Ombudsman es que no *substituye* a

¹¹⁶ A manera de ejemplo véanse los números diez y once de dicha serie, titulados *Los Derechos del Hombre y La mujer y sus Derechos*.

¹¹⁷ Véase el P. de la C. número 784, de 9 de marzo de 1967, para crear el Ombudsman puertorriqueño.

ningún organismo de la administración pública. En un estudio sobre el particular ya hemos dicho lo siguiente:

“Finalmente, consideramos conveniente, antes de seguir adelante, aclarar el siguiente punto. En la misma medida que se tiende a confundir el Ombudsman con un especie de superadministrador se tiende a pensar que la existencia de múltiples y sofisticados mecanismos administrativos creados para dirimir conflictos, ya entre la administración y los ciudadanos, entre los funcionarios o empleados y sus respectivas agencias, o entre los administradores mismos, puede ser motivo de conflicto entre dicha maquinaria administrativa y el Ombudsman.

No es tal la situación. El Ombudsman *no* es un superadministrador. Hacemos hincapié en el hecho de que el Ombudsman se coloca, por decirlo, así, *frente* a la *totalidad* del sistema de administración pública, y no *dentro* de ella. El Ombudsman es el ‘vigilante’ que crea el órgano legislativo del estado para cerciorarse de que todo el mecanismo de la administración funcione de acuerdo a las normas legales que lo rigen.

Por tanto, no hay problema de conflicto de funciones, puesto que aun cuando existan múltiples mecanismos para la defensa del ciudadano, o de los mismos empleados de la administración pública, el Ombudsman no es un sustituto de ellos. Por el contrario, la tarea del Ombudsman es velar por que tales mecanismos funcionen eficientemente. El Ombudsman es el recurso que utiliza el ciudadano (o el empleado público) cuando los mecanismos administrativos, por causa de la negligencia, arbitrariedad o falta de pericia de quienes los tienen a su cargo, no producen el resultado deseado. Es en ese momento que se yergue la figura del ‘vigilante’ y comienza su tarea de investigar y localizar la falla, con el propósito de recomendar medidas para corregirla.”¹¹⁸ (Énfasis en el original.)

Por tanto, de llegar a crearse algún día el Ombudsman puerторriqueño no surgiría conflicto alguno. Por el contrario, la Comisión de la Policía, al igual que todos los órganos de la administración pública, estaría sujeta a la vigilancia del Ombudsman.

VI—Resumen de Recomendaciones

1. Consideramos que la legislación y la jurisprudencia vigente que hoy día reglamenta los arrestos sin orden de un magistrado y los registros incidentales a dichos arrestos es adecuada para proteger los derechos civiles de la ciudadanía y sirve a la vez para hacer efectiva la tarea de la Policía.

¹¹⁸ *La Institución del Ombudsman*, estudio citado, *supra* [págs. 514 y 515 de este tomo].

2. Entendemos que la Policía no puede ni debe detener a una persona en un cuartel o en la fiscalía para fines de investigación, cuando no exista la causa probable que requiere nuestro ordenamiento constitucional para justificar un arresto. Tal investigación sólo puede llevarse a cabo cuando el ciudadano consiente libre y voluntariamente a ello.

3. Cuando no existe la causa probable que justifica un arresto, la práctica de detener y registrar o cachear a los ciudadanos (*stop and frisk*) constituye una violación de la libertad de tránsito o movimiento, del derecho a la privacidad, del derecho a la no autoincrimación y del derecho a tener protección contra arrestos y registros ilegales. Por consiguiente, la Policía no puede ni debe incurrir en tal práctica.

4. Nos oponemos a toda legislación que autorice la detención y registro o cacheo (*stop and frisk*) sin que medie aquella causa probable necesaria para justificar un arresto. Consideramos que tal legislación no sólo constituiría una directa violación de los derechos constitucionales mencionados anteriormente, sino que también podría fomentar en los agentes del orden público actitudes de hostilidad e indiferencia por los derechos fundamentales de la ciudadanía.

5. Constituye un deber fundamental del ciudadano el brindar a la Policía toda la ayuda y cooperación que esté a su alcance. Es un deber y una necesidad de la Policía el solicitar de los ciudadanos aquella información que pueda serle útil para esclarecer un acto delictivo. En consecuencia, la ciudadanía tiene la obligación moral de brindar tal información a la Policía. La cooperación ciudadana de que hablamos es de carácter exclusivamente voluntaria.

6. Recomendamos que se enmiende la legislación vigente para fijar un período específico de tiempo dentro del cual los agentes del orden público que hayan efectuado un arresto deberán conducir a la persona arrestada frente a un magistrado para la determinación de causa probable.

7. Recomendamos que se enmiende la legislación vigente para permitir que se insten acciones de daños y perjuicios contra el estado con el fin de obtener compensación por los daños y perjuicios que cause un agente del orden público cuando en el desempeño de sus funciones incurra en un acto constitutivo de arresto, detención, registro, acometimiento o agresión ilegales, o persecución maliciosa.

8. Habiendo considerado toda la evidencia que por varios medios ha llegado hasta esta Comisión, deseamos expresar nuestra honda inquietud y preocupación por el considerable número de incidentes de brutalidad policíaca y la gravedad de algunos de ellos. Recomendamos a la Policía de Puerto Rico que le dedique una atención constante a este problema, con el firme propósito de eliminar, hasta donde sea humanamente posible, todas las causas de abusos del poder policíaco.

9. Recomendamos que se enmiende la legislación vigente para hacer obligatoria la expulsión de un agente de la policía en todo caso en que se encuentre probado que dicho agente ha incurrido, sin justificación alguna, en una agresión física de carácter grave contra otra persona.

10. Recomendamos enfáticamente que se adopten unas reglas claras y detalladas para guiar la decisión de un policía con relación al uso de la fuerza física para efectuar un arresto.

11. Recomendamos a la Superintendencia de la Policía que haga todo lo posible para elevar el nivel educacional de los miembros de la Fuerza tanto de los nuevos reclutas como de los agentes ya en servicio, enfatizándose una actitud de profundo respeto por los derechos civiles de la ciudadanía a la cual habrán de servir.

12. La Academia de la Policía debe ampliar el ámbito de los estudios relacionados con los derechos civiles y aumentar el número de horas que se dedican a dichos estudios.

13. Con el fin de asegurar la plena dilucidación de las querellas al nivel de la Superintendencia, recomendamos que dicho proceso administrativo sea lo más similar posible a una vista cuasi judicial, permitiéndose el contrainterrogatorio entre las partes y el acceso a los testimonios de los adversarios.

14. Cuando un ciudadano radique una querrela en la cual se impute una falta leve a un agente, recomendamos que la decisión que emita el oficial superior en rango sea siempre notificada al ciudadano querellante, concediéndosele un derecho de apelación para ante el Superintendente. Dicha notificación debe contener un aviso advirtiéndole al ciudadano querellante de ese derecho de apelación. Si el ciudadano ejercita su derecho de apelación, el Superintendente debe venir obligado a resolver finalmente la querrela mediante resolución formal al efecto. La notificación de

dicha resolución será la base para el procedimiento de apelación ante la Comisión de la Policía.

15. Recomendamos que se enmiende la legislación vigente para permitirle a cualquier ciudadano querellante apelar para ante la Comisión de la Policía en todo caso en que no esté conforme con la determinación del Superintendente.

16. Debe enmendarse la legislación vigente para que se consigne claramente que la Comisión de la Policía tiene poder para confirmar o revocar la resolución del Superintendente o para modificarla, ya decretando la expulsión, cuando así lo estime necesario o lo dicte la ley, o bien aumentando o rebajando los castigos de suspensión, dentro de los mínimos y máximos que fija la ley.

17. Para evitar que por descuido, negligencia o cualquiera otra causa, la investigación de una querrela se dilate por un período de tiempo irrazonable, recomendamos que se autorice a la Comisión de la Policía para que mediante una petición del ciudadano querellante, debidamente fundamentada, pueda la Comisión hacer una determinación preliminar en cuanto a los méritos de la alegación sobre la dilación irrazonable de la investigación.

18. Si se encuentra que dicha alegación es meritoria, debe autorizarse a la Comisión de la Policía a citar al Superintendente o su representante, para una vista en la cual se dilucidaría la alegada dilación irrazonable de la investigación.

19. De encontrarse probada la alegación del ciudadano petionario, debe permitírsele a la Comisión de la Policía el ordenar que dentro de cierto período específico de tiempo el Superintendente concluya la investigación en cuestión y que, de no cumplirse con dicha orden, la Comisión de la Policía quede autorizada para tomar el caso en sus manos y, obviando el trámite apelativo ordinario, llevar a cabo la dilucidación de la querrela en sus méritos y dictar una resolución final.

20. La resolución emitida en este procedimiento especial, al igual que la resultante del trámite apelativo ordinario, debe obligar al Superintendente y en caso de desobediencia debe autorizarse su implementación por medio de los tribunales de justicia.

21. Consideramos indispensable el que se provea asistencia legal a los querellantes indigentes, una vez ejerciten su derecho de apelación para ante la Comisión de la Policía. Para lograr este

fin, recomendamos que se le asignen fondos suficientes a dicha Comisión.

22. Debe establecerse un formulario simple y uniforme para la radicación de apelaciones ante la Comisión de la Policía, en el cual se incluya un encasillado para la petición de nombramiento de abogado por razón de indigencia.

23. El derecho a asistencia legal por razón de indigencia debe extenderse al procedimiento especial descrito en los anteriores apartados 17 a 20, con relación a los casos de demoras injustificadas en las investigaciones de las querellas de los ciudadanos.

24. Recomendamos a la Comisión de la Policía que elimine la práctica de prohibir el que se tenga acceso a las declaraciones escritas de la parte contraria o a cualquier otro elemento de prueba que forme parte del expediente de investigación.

25. Recomendamos que se autorice a la Comisión de la Policía a someter informes anuales, basados en el cúmulo de querellas revisadas, examinando las áreas de mayores conflictos y proponiendo las prácticas que estime más conveniente para remediar los males observados. Dichas recomendaciones no deben obligar al Superintendente a la Policía, puesto que él es el único responsable por la dirección de la agencia.

26. Debe establecerse, como cuestión de práctica ordinaria y no de excepción, que las vistas de apelaciones ante la Comisión de la Policía se celebren en los pueblos y ciudades donde residan las partes.

27. Para implementar la práctica sugerida en el apartado anterior, se podría establecer un sistema de agrupar los casos por zonas geográficas (grupos de ciudades y pueblos adyacentes) para celebrar las vistas correspondientes a cada zona en ciertas épocas del año. Sería conveniente que los abogados que se designen en los casos de apelantes indigentes sean residentes del área o zona geográfica en cuestión.

28. Con el propósito de facilitar el trámite de radicación de apelaciones ante la Comisión de la Policía, debe ampliarse el término de diez días a uno mayor que permita la radicación, aun por correo, sin peligro de que se pierda el derecho de apelación por razón de tardanza.

29. Toda notificación de la resolución de una querella por el Superintendente debe acompañarse de una copia del formulario de apelación para ante la Comisión de la Policía, que propusimos

anteriormente, y el cual debe contener las instrucciones pertinentes sobre el derecho de apelación de los ciudadanos.

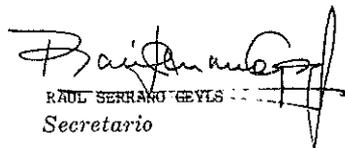
30. Recomendamos que se lleve a cabo un vasto plan de divulgación, utilizando todos los medios de comunicación en masa, de manera que todo el procedimiento para ventilar querellas contra la Policía sea conocido y de beneficio para el mayor número de nuestros conciudadanos. En dicho plan de divulgación deben participar todas las agencias gubernamentales capacitadas para ello.

31. Recomendamos que se hagan los ajustes necesarios para proveerles a los miembros de la Comisión de la Policía una compensación económica razonable y se les asignen todas las facilidades de equipo y personal que se estimen necesarias.

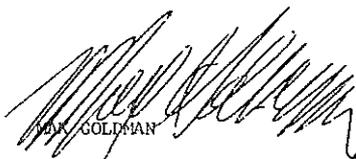
Aprobado en San Juan, Puerto Rico, el 27 de diciembre de 1967.


LINO J. SALDAÑA
Presidente


Enrique Córdova Díaz
Vicepresidente


RAUL SERRANO GEYS
Secretario


MARCOS A. RAMIREZ
Comisionado


BEN GOLDMAN
Comisionado