

Uso de Informantes Pagados y Agentes Encubiertos por la Policía de Puerto Rico

Fecha del Informe: 8 de diciembre de 1971

Catalogación: 1971-CDC-021

1. Palabras y Frases

Agente Encubierto.—*Agente encubierto* es aquel funcionario gubernamental que generalmente se recluta mediante nombramiento, a diferencia de por contrato, y que se adscribe a, o forma parte de, una instrumentalidad gubernamental, por ejemplo, la Policía de Puerto Rico, o los Departamentos de Hacienda o Justicia, y al cual se conceden las facultades que con arreglo a las leyes disponen sobre funcionarios de orden público.

2. Derecho Constitucional—Derecho a Juicio Rápido—Dilatación de Investigación Encubierta

En circunstancias justificadas el dilatar una investigación encubierta y, desde luego, los arrestos de las personas relacionadas con esta pesquisa sobre sus actividades ilegales, no constituye un menoscabo al derecho de juicio rápido que ellos habrían de disfrutar al ser arrestados o acusados.

3. Derecho Constitucional—Derecho a Juicio Rápido—Dilatación de Investigación Encubierta

Estimando que el derecho a juicio rápido comienza a contarse a partir del arresto o citación de una persona luego de haberse tomado algún tipo de acción oficial en su contra por alegada comisión de un delito público, la demora investigativa—de estar justificada—no constituye un serio menoscabo de ese derecho.

4. Limitación de Acciones—Interrupción de Término Prescriptivo

Los delitos prescriben por el transcurso del tiempo contado a partir de la fecha de su comisión, excepto aquellos delitos graves en que la acción penal puede ejercitarse en cualquier tiempo sin limitación alguna; y el primer paso afirmativo del Estado contra la persona a quien se le imputa un acto ilegal y que por ello se pretende responsabilizar, tiene por objeto interrumpir el término prescriptivo, que impediría un proceso criminal contra esa persona por transcurrir la totalidad de ese término.

5. Arresto—Ordenes—Causa Probable

Los fiscales fueron privados, a partir de la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado, de la facultad que hasta entonces tuvieron de determinar la existencia de causa probable a los efectos de expedir órdenes de arresto; y, posteriormente, con la aprobación de las Reglas de Procedimiento Criminal de 1963, la radicación contra una persona de una acusación o denuncia ante el tribunal correspondiente, precisa como requisito previo que se hubiere determinado causa probable por un magistrado y ordenado su arresto o citación para responder por el delito imputádole, con arreglo a la ley y a derecho.

6. Sustancias Controladas—Investigación Encubierta—Declaraciones Juradas

En cuanto a la disposición de la Ley de Sustancias Controladas sobre la prestación por el encubierto de una declaración jurada ante un fiscal,

se recomienda que como instrumentación ordinaria se asigne un fiscal, en particular, a cada investigación relacionada con transacciones ilegales de drogas o narcóticos, pues con ello se atenúan los peligros de que se malogre la efectividad de la investigación confidencial que se está realizando en determinada zona, que si el encubierto tiene que comparecer ante cualquier fiscal a estos fines, ya que en esta última instancia durante ese trayecto se podrían aumentar las posibilidades de exposición del agente ante situaciones que pudieran indicar su función confidencial.

7. Sustancias Controladas—Investigación Encubierta—Declaraciones Juradas

En cuanto a la disposición de la Ley de Sustancias Controladas sobre la prestación por el encubierto de una declaración jurada ante un fiscal, debe fijarse un término para someter esta declaración ante un magistrado, quien en base a ella determine que hay causa probable para creer que se ha cometido el delito por la persona o personas contra quienes se imputa, y a no ser que se demuestre justa causa para una demora, ni dicha declaración jurada ni el testimonio del agente encubierto podrán ser presentados en evidencia.

8. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos

Todo agente encubierto que realice una transacción de drogas o narcóticos debe someter lo antes posible—mejor si dentro de 24 horas de la transacción o acción delictiva—su informe por escrito y jurado sobre su participación en la misma, el cual deberá contener todos los detalles necesarios, que será identificado y archivado por su supervisor o director.

9. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos

Todo agente encubierto que realice una transacción de drogas o narcóticos debe rendir un informe minucioso por escrito señalando todos los elementos esenciales del delito y todos los hechos que los comprueben, particularmente, el lugar, hora y ocasión de la transacción o acción delictiva, la naturaleza o identidad de la evidencia objetiva e, incluso, la identificación de otras personas en ocasión de esas transacciones ilegales.

10. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos

Cuando un agente encubierto realice una transacción de drogas, tanto el agente como el químico deben identificar la evidencia ocupada como drogas o narcóticos, identificándola el día de su ocupación por el agente con sus iniciales y mantenida en su poder ininterrumpidamente hasta que fuere entregada a su supervisor o al químico, quienes, a su vez, la identificarán con su nombre y otros detalles de entrega, recepción, análisis químico y archivo hasta que sea presentada en evidencia.

11. Derecho Constitucional—Derecho a Juicio Rápido—Dilatación de Investigación Encubierta

Sin pretender establecer un término determinado en que se extiendan las investigaciones encubiertas, las cuales deben culminar en la determinación de causa probable, no obstante, parece razonable el límite de 6 meses a partir de la fecha de que se imputa la comisión del delito, sin que ello impida que se demuestre justa causa para una extensión mayor.

12. Palabras y Frases

Confidente-Participante.—El *confidente-participante* es aquella persona que toma parte activa en la transacción o acción delictiva, a diferencia del mero *confidente* que aporta información a las autoridades de or-

den público pero que no participa en la transacción de la cual surge el delito.

13. Palabras y Frases

Confidente.—El *confidente* es quien provee voluntariamente información a la Policía, que incluye personas de diversa índole u origen, ya sea por razón de su trabajo, ocupación, negocio, residencia, y que por sus relaciones—continuas u ocasionales—con otros puede obtener y, desde luego, ofrecer información de valor a la gestión policíaca de perseguir el delito y aprehender al delincuente.

14. Derecho Penal—Naturaleza y Elementos de Delito—Entrampamiento

Para que pueda presentarse el problema de entrampamiento en un proceso judicial es necesario demostrar que alguna conducta por parte de los agentes del Estado pudo inducir al acusado a cometer el delito imputado; así, la defensa de entrampamiento no procede cuando un agente encubierto tiene conocimiento de que el acusado es un violador de la ley, por ejemplo, vendedor de ron clandestino o traficante ilegal en drogas o narcóticos, y meramente se vale del artificio o engaño para dar a éste la oportunidad de cometer el delito.

15. Gobierno—Coordinación entre Entidades Gubernamentales—Prevención y Corrección del Crimen

Se precisa la mejor coordinación de los esfuerzos de la Policía de Puerto Rico, el Departamento de Justicia y de otras instrumentalidades gubernamentales—insulares y federales—a fin de establecer unas bases más sólidas de colaboración y reciprocidad informativas e investigativas para contrarrestar el tráfico ilegal de drogas y narcóticos así como realizar la política pública de rehabilitar al delincuente y al adicto en drogas o narcóticos.

16. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos—Entrampamiento

El afán investigativo de un agente encubierto por realizar la compra de la sustancia ilegal al traficante podría constituir una modalidad instigadora, por lo que de darse se establecería la defensa de entrampamiento; y, además, el uso indebido de investigaciones criminales a través de agentes encubiertos no se reduce a este aspecto como protección de la persona acusada, sino que también debe apreciarse dentro del contexto general de la libertad esencial de proteger a las personas, particularmente el derecho a la intimidad, frente a una investigación abusiva o irrazonable por el Estado.

17. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos—Intervención Judicial

Si la actual situación de la investigación encubierta para reprimir delitos sobre drogas o narcóticos no supera la gran insatisfacción que hasta ahora, en parte, su metodología ordinaria o diaria ha generado, tal vez, sea necesario la intervención independiente del poder judicial para que fije, mediante la orden correspondiente, y apoyada en causa probable para creer que determinada persona vende o distribuye ilegalmente drogas o narcóticos, delimite cuidadosamente el uso de estas investigaciones encubiertas.

18. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos—Intervención Judicial

Una investigación criminal sobre drogas o narcóticos mediante agentes encubiertos debe orientarse, principalmente, para llegar a los planos

más elevados en que personas trafican ilegalmente con esas substancias en gran escala; así, la posible intervención judicial en la etapa investigativa por agentes encubiertos, no se refiere al traficante callejero que ocasionalmente pueda vender ilegalmente drogas o narcóticos, sino cuando se trate de penetrar íntimamente e incluso como allegado por disimulo a un traficante en gran escala de esas substancias ilegales y para lo que se requiere un acercamiento más intensivo y extensivo por encubiertos debidamente adiestrados y orientados normativamente.

19. Policía—Agentes Encubiertos—Declaraciones Juradas

No hay razón alguna para diferenciar el que se pueda exigir a un agente encubierto que preste ante un fiscal su declaración jurada dentro de 120 horas desde la transacción o acción delictiva, de imposibilitar que un magistrado pueda intervenir en determinadas etapas de la investigación encubierta, pues tanto en una como en otra se pueden tomar las providencias necesarias para asegurar la identidad del encubierto y la extensión que razonablemente precise, por justa causa, su investigación criminal.

20. Policía—Agentes Encubiertos—Requisitos

Los agentes encubiertos al reclutarse por las autoridades gubernamentales correspondientes deben satisfacer substancialmente determinados requisitos, a saber: (1) Deben poseer adecuada preparación académica, mejor si universitaria; preparación previa o experiencia en investigación criminal; (2) deben adiestrarse al momento de ser reclutados como preparación preliminar en cursos, individuales o en grupos, de investigación criminal en drogas y narcóticos por el director u otros agentes de experiencia en la División de Drogas y Narcóticos de la Policía, o por el Negociado de Drogas y Narcóticos federal u otra instrumentalidad que ofrezca adiestramiento en esas materias; y, es imprescindible que se escrute minuciosamente su condición moral, estructura de su personalidad y motivación para trabajar como dichos agentes encubiertos.

21. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos—Dineros Asignados para Compras

Aunque la evidencia obtenida no permite establecer directamente que los dineros asignados para compras de la sustancia ilegal puedan utilizarse por el agente encubierto para revender la especie ocupada y así ir ganando la "confianza" de traficantes o adictos dentro de su zona de investigación, esta práctica, de existir, constituye una modalidad instigadora y reprochable de conducta gubernamental, pues el disimulo permisible constitucionalmente nunca debe llegar hasta la propia distribución gubernamental de substancias ilegales, no importa la razón o el motivo de necesidad que pueda aducirse.

22. Policía—Agentes Encubiertos—Supervisores

Es imprescindible que el agente supervisor como funcionario de orden público y responsable inmediato del trabajo del agente encubierto sea una persona de vasta experiencia y preparación en investigación criminal, particularmente en materia de drogas y narcóticos, por lo cual debe estar debidamente calificado para ese puesto; y el rango de Sargento de la Policía, sin más, no debe ser índice para una asignación de esta naturaleza.

23. Policía—Agentes Encubiertos—Supervisores

El número de agentes encubiertos asignado a un supervisor no debe

ser excesivo, ya que es necesario mantener un control efectivo de sus actividades investigativas.

24. Policía—Agentes Encubiertos—Supervisores

El agente supervisor no debe ser un mero receptor de información, evidencia ocupada por los agentes a su cargo y otros particulares, pues resulta necesario que el agente encubierto mantenga constantemente informado al supervisor sobre el área en el cual aquél está trabajando, así que este último participe como supervisor de campo, en el área inmediata de investigación encubierta, de sus agentes.

25. Policía—Agentes Encubiertos—Supervisores

El supervisor de los agentes encubiertos debe velar y exigir que los agentes le rindan sus informes de compras lo más rápidamente posible, mejor si el mismo día en que se dio la transacción o acción delictiva, y, además, entre ellos deben rotular y firmar la evidencia ocupada, la cual se entregará total e inmediatamente al químico para su análisis y certificación correspondientes.

26. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos—Identificación por Señas

En la transacción o acción delictiva que se traba entre el agente encubierto y el traficante ilegal en drogas o narcóticos, debe utilizarse el método de identificación por señas, a fin de que el encubierto indique a su supervisor o a otro agente policial la persona que hizo la venta ilegal; este método permite que otros agentes procedan inmediatamente a iniciar una investigación minuciosa sobre la persona identificada, sobre cuyo resultado se puede obtener información sobre su verdadero nombre, dirección, lugares que frecuenta, personas que le son conocidas y allegados, fotografías suyas, y otros pormenores pertinentes, que se incluyen en el informe de identificación que completan él o los agentes identificadores.

27. Policía—Agentes Encubiertos—Drogas o Narcóticos—Evidencia Ocupada y Análisis Químico

El agente encubierto tiene que entregar toda la evidencia ocupada como drogas o narcóticos en la transacción delictiva y el agente supervisor debe cerciorarse por todos los medios necesarios que el agente encubierto no pueda retener cantidad o sobre alguno de la misma; dicha evidencia después de ser rotulada y firmada por el agente encubierto y su supervisor deberá ser entregada inmediatamente al químico para su análisis, certificación sobre el resultado y retención, desde luego, como evidencia objetiva en contra de la persona acusada por infringir la ley de drogas y narcóticos, la cual se guardará entonces de forma sellada hasta ser presentada en evidencia. Igual diligencia tiene que realizarse cuando se trate de material "encontrado" de drogas o narcóticos por cualquier agente policial, el cual será entregado inmediata y totalmente al químico para su análisis, certificación y, en este caso, total destrucción.

28. Policía—Uso de Confidentes y Confidentes-Participantes

Es necesario que toda información que se allegue por el uso de confidentes, o cualesquiera otras fuentes informativas, se investigue preliminarmente por agentes policiales a los fines de que determinen su confiabilidad, particularmente si esa información ha de utilizarse por el agente encubierto.

29. Policía—Uso de Confidentes y Confidentes-Participantes

En cuanto al uso de un confidente remunerado, debe mantenerse por la

División de Drogas y Narcóticos un expediente detallado sobre la aportación informativa de éste, que contendrá su número de identidad, que se mantendrá separado de su nombre en otra tarjeta, otros datos personales suyos, descripción breve pero precisa de la información aportada y constancia de los dineros recibidos, que estará archivado de forma confidencial y accesible a un número limitado del personal de la División de Drogas y Narcóticos, o a otras personas por autorización del director de la División.

30. Policía—Uso de Confidentes y Confidentes-Participantes

Cualquier persona que sea utilizada como confidente-participante debe investigarse minuciosamente para determinar su confiabilidad como colaborador gubernamental y, además de mantenerse un expediente confidencial sobre los servicios que rinda el confidente-participante, su reclutamiento y los términos para lo cual se recluta deben quedar fijados por contrato también confidencial al igual que se someterá a la más estricta supervisión por el personal correspondiente de la División de Drogas y Narcóticos.

31. Policía—Uso de Confidentes y Confidentes-Participantes

Debe tenerse especial atención con el confidente-participante (o confidente por remuneración) que fuere adicto a drogas o narcóticos, a quien nunca se facilitará por agentes policiales drogas o narcóticos ni se omitirá de exigirle la responsabilidad criminal por cualquier delito que incurra, aunque pueda tomarse en cuenta a su favor esa cooperación de ser condenado por un delito.

32. Policía—Uso de Confidentes y Confidentes-Participantes

Nunca debe permitirse que el confidente-participante realice compras de drogas o narcóticos solo y debe rechazarse cualquier pretensión por el confidente de trabajar en esta forma; es necesario mantener el máximo control gubernamental sobre la conducta del confidente-participante dentro de una investigación encubierta.

33. Policía—Uso de Confidentes y Confidentes-Participantes

El privilegio del Estado de no divulgar la identidad del confidente o confidente-participante dentro de una armonización de intereses en conflicto, no debe circunscribirse cuando fuere procedente levantar la defensa de entrapamiento, sino cuando se demuestre razonablemente que su testimonio es esencial para una debida defensa.

I. Introducción

La Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tiene como una de sus funciones principales la de evaluar las leyes, normas y actuaciones de los gobiernos estatal y municipal relacionados con los derechos civiles y sugerir reformas a los mismos.¹ Al realizar esta encomienda pública, la Comisión coadyuva en reafirmar la vigencia de los derechos fundamentales del individuo, gestionar ante las autoridades gubernamentales la protección de los derechos humanos, velar por el es-

¹ Véase: 1 L.P.R.A. sec. 153.

tricto cumplimiento de las leyes que amparan tales derechos y, principalmente, educar al pueblo en cuanto a la significación de sus derechos fundamentales y los medios de respetarlos y protegerlos.

Es sabido que la Policía de Puerto Rico, como parte del Poder Ejecutivo, constituye uno de los sectores vitales de la actividad gubernamental. Esta tiene la obligación de proteger a las personas y a la propiedad, mantener el orden público, prevenir, descubrir y perseguir el delito al igual que observar y procurar la protección de los derechos civiles del individuo. Por otro lado, al realizar las facultades y responsabilidades que le han sido designadas por ley, la Policía está limitada por la Constitución, las leyes y los reglamentos, que acotan su gestión pública. En vista de ello, la labor de los funcionarios de orden público no puede constituirse en una función independiente, sino que está sujeta al escrutinio de los organismos públicos correspondientes al igual responder a la ciudadanía en general. Fue dentro de esta perspectiva que la Comisión decidió investigar una seria imputación de moral pública hecha contra la Policía de Puerto Rico, con motivo de haberse recibido querellas ante esta Comisión sobre alegados casos de fabricación de prueba, y con motivo de ciertas imputaciones en ese sentido que fueron formuladas públicamente.

A estos efectos, la Comisión realizó una investigación en torno a este asunto y, tras examinar la evidencia obtenida en sus audiencias al igual que considerar los derechos civiles de los individuos afectados por una investigación encubierta por lo gubernamental en relación con el derecho que también tiene la comunidad en general de ser protegida por la Policía ante la conducta de personas que violen la ley, publica este Informe, que recoge nuestras conclusiones y recomendaciones al respecto.²

II. Bases estatutarias, sobre el tráfico ilegal de drogas y narcóticos

Hasta el presente año de 1971, tanto la reglamentación del tráfico legal de drogas y narcóticos como la persecución del tráfico ilícito de éstas se regía por la Ley Núm. 48 de 18 de junio de 1959, conocida como Ley de Narcóticos de Puerto Rico, según enmendada; codificada en el Título 24 de *Leyes de Puerto Rico Anotadas* (L.P.R.A.), secciones 973-976m. En esta Ley 48 de 1959

² Ver, Apéndice A, pág. 57 de este Informe [pág. 580 de este tomo] para una relación de los días de audiencia y de las personas que depusieron en ella.

se establecen varios delitos relacionados con el tráfico ilegal de drogas narcóticas, entre ellos, los más comúnmente conocidos de posesión, transportación y ocultación, y venta ilegales de drogas narcóticas.³ Posteriormente, por la Ley Núm. 116 de 28 de junio de 1969,⁴ se transfirió al Superintendente de la Policía de Puerto Rico todas las facultades, funciones y deberes que por la Ley 48 de 1959, le fueron conferidos al Secretario de Hacienda, para investigar las violaciones o infracciones relacionadas con el tráfico *ilícito* de drogas narcóticas. De igual forma, se transfirió a la Policía de Puerto Rico el personal, equipo, expedientes y récords, los balances no gastados de asignaciones, partidas y otros fondos disponibles, o que estuvieran disponible para usarse en conexión con las funciones y facultades de la Oficina de Investigaciones Especiales (O.I.E.) del Departamento de Hacienda, utilizadas en la investigación del tráfico ilícito de drogas narcóticas, según lo establecido por la Ley 48 de 1959.

Por otro lado, a tenor con la Ley 116 de 1969, el Secretario de Hacienda habría de retener el personal, equipo y fondos que hasta entonces destinaba para dar cumplimiento a las disposiciones de la ley conocida como "Ley Harrison", que rige dentro de los límites territoriales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en virtud del consentimiento otorgado por la Resolución Conjunta de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Núm. 1, aprobada el 25 de julio de 1956.⁵

Esta Ley 116 de 1969 también dispuso que el personal de la Oficina de Investigaciones Especiales del Departamento de Hacienda que está comprendido dentro del Servicio por Oposición, que fuere transferido a la Policía de Puerto Rico, como se hizo para agosto de 1969, percibirá una retribución por lo menos

³ Ver: 24 L.P.R.A. secs. 974 *et seq.*, particularmente la sección 974z de esta ley, y *Pueblo v. Martínez Ríos*, 89 D.P.R. 362 (1963): sobre las modalidades, esto es, que como delitos separados y distintos, se disponen en la misma.

⁴ Véase la nota bajo la Sección 973 del Título 24 de L.P.R.A., según aparece en el Suplemento Acumulativo de 1972 de este título, donde se publica el texto completo de esta Ley 116 de 1969.

⁵ Ver, 26 U.S.C.A. secs. 4701-4707, y 4721-4776 del Código de Rentas Internas Federal de 1954; y, nuestra Ley de Relaciones Federales, sec. 9, publicada en el tomo 1 de L.P.R.A., págs. 203-206.

Las Secciones 4701-4707, y 4721-4776 del Código de Rentas Internas Federal de 1954, fueron derogadas por la Ley Pública 91-513, Título III, sec. 1101(b) (A), de 27 de octubre de 1970; 21 U.S.C.A. secs. 801-966, Cap. 13, titulado Drug Abuse Prevention and Control. De esta nueva ley federal sobre drogas y narcóticos, deriva la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, Núm. 4, aprobada el 23 de junio de 1971, y que se resumirá más adelante en este Informe, codificada en 24 L.P.R.A. secs. 2101 *et seq.*

igual a la que percibía al hacerse la transferencia, conservará su *status* como empleado permanente o temporero y seguirá disfrutando de todos los derechos y beneficios que su condición de empleado, o las condiciones que sus puestos conllevaban al hacerse la transferencia de acuerdo con determinadas leyes.⁶ De igual manera, se establece que el Superintendente de la Policía dispondrá, *por reglamento*, las clases o categorías y la retribución para el personal transferido y asignado a las funciones de investigaciones del tráfico ilícito de drogas narcóticas; así como nombrará todo el personal necesario para el descargo de las funciones de investigaciones del tráfico ilícito de drogas, ya sea por personal de nombramiento original o para cubrir las vacantes que ocurran por cualesquiera causas, con sujeción a las disposiciones de la Ley Núm. 77 de 22 de junio de 1956, denominada Ley de la Policía de Puerto Rico, según enmendada,⁷ a los reglamentos vigentes extensivos a la Policía y a aquellos que se promulguen para implementar las disposiciones de la Ley de la Policía o de esta Ley 116 de 1969. Las vacantes que ocurran de las clases o categorías del personal transferido pasarán por conversión a las clases, categorías o rangos que determine el Superintendente de conformidad con la Ley de la Policía. Por otra parte, el personal asignado o que se asigne a las funciones de investigación del tráfico ilícito de drogas narcóticas, ya sea personal transferido o de nombramiento original, formará parte del Cuerpo de la Policía de Puerto Rico y se registrará, desde luego, por la Ley de la Policía de Puerto Rico y por cualesquiera otras leyes y reglamentación vigentes aplicables a la Policía, y que fuere compatible con lo dispuesto por esta Ley 116 de 1969. Finalmente, se faculta al Superintendente de la Policía para promulgar reglas y reglamentos que sean necesarios y propios para la organización y funcionamiento y para el ejercicio de las facultades o para el desempeño de los deberes relacionados con la función de investigación del tráfico ilícito de drogas narcóticas.

Recientemente, se aprobó la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, conocida como Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico.

⁶ Las disposiciones de la Ley Núm. 345 de 12 de mayo de 1947, según enmendada, conocida como *Ley de Personal* (3 L.P.R.A. secs. 641-678); la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, conocida como *Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico* (3 L.P.R.A. secs. 761-788); y, la Ley Núm. 127 de 27 de junio de 1958 (25 L.P.R.A. secs. 376-387).

⁷ 25 L.P.R.A. secs. 221 *et seq.*

Mediante esta Ley 4 de 1971 se faculta al Secretario de Salud para reglamentar la fabricación, distribución y dispensación de sustancias controladas, esto es, sobre toda droga o sustancia o precursor inmediato, incluida en las clasificaciones I, II, III, IV y V del Capítulo II de esta ley. Se delimitan las funciones del Secretario de Salud en relación con el tráfico *lícito* de drogas y narcóticos, al igual que se establecen los procedimientos administrativos relacionados con este tráfico lícito bajo la reglamentación y supervisión gubernamentales.

También se disponen delitos y penalidades sobre el tráfico *ilícito* de drogas y narcóticos, que principalmente disponen penalidades más severas que la anterior Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico.⁸ Es de señalar particularmente que el concepto de venta incluido en la prohibición de traspasar ilegalmente drogas y narcóticos, según la anterior Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico, ahora se mienta, para describir el mismo fenómeno de patología social, como posesión con intención de distribuir una sustancia controlada.⁹

No vamos en este Informe a describir todas las disposiciones y alcances de la nueva Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, cuyo esfuerzo ya se inició por las autoridades correspondientes. Basta señalar por esta Comisión de Derechos Civiles lo que tiene particular atinencia en esta ley con el objeto de este Informe.

Así, por la Ley 4 de 1971 se *deroga*, además de disponer en cuanto a otras leyes que mantendrán su vigencia en todo lo que no sea incompatible con esta ley, la Ley 48 de 1959, conocida como Ley de Narcóticos de Puerto Rico, excepto el Artículo 21 de esta última que mantiene su vigencia.¹⁰ También se transfiere al Departamento de Salud todo el personal, equipo, archivos, expedientes, récords, balances no gastados de asignaciones, partidas y otros fondos disponibles, o que estén disponibles, del Departamento

⁸ Cf., las Secciones 974 *et seq.* del Título 24 de L.P.R.A. sobre actos prohibidos por la Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico, con los Artículos 401 *et seq.* sobre delitos y penalidades en la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, en 24 L.P.R.A. secs. 2401 *et seq.*

⁹ Cf., las Secciones 974 y 974z del Título 24 de L.P.R.A. sobre los actos prohibidos relacionados con la Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico, y los Artículos 101(12) y 401 de la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico (24 L.P.R.A. secs. 2102(12) y 2401).

¹⁰ Artículo 601 de la Ley de 4 de 1971, en 24 L.P.R.A. sec. 2601.

mento de Hacienda, dedicados a y en relación con el cumplimiento de la fase lícita y administrativa de la Ley 48 de 1959.¹¹

En el Artículo 606 de la Ley 4 de 1971 se dispone que la transferencia de funciones del Departamento de Hacienda a la Policía de Puerto Rico efectuado a virtud de la Ley 116 de 1969, anteriormente referida, continuará en vigor y no quedará afectada por la aprobación de esta nueva ley. Sin embargo, todo el personal que fue *transferido* a la Policía de Puerto Rico a tenor con la Ley 116 de 1969, queda nuevamente transferido al Departamento de Justicia para los fines que el Secretario de Justicia estime pertinentes en relación con la Ley de Sustancias Controladas, *excepto* aquellos que hubieren hecho su ingreso en el Cuerpo de la Policía, por conversión, así como aquellos otros empleados que, dentro del término de treinta (30) días a partir de la aprobación de esta ley, individualmente expresaren su deseo de continuar prestando servicios como tales empleados de la Policía de Puerto Rico. De otra forma, quedan transferidos al Departamento de Justicia los récords y expedientes de personal y balances no gastados de asignaciones, partidas u otros fondos disponibles o que estarán disponibles de la Policía de Puerto Rico referentes al personal así transferido.

Esta Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, aprobada el 23 de junio de 1971, tiene vigencia inmediata después de su aprobación en cuanto a las siguientes partes de la misma: Capítulo I en su totalidad; Artículo 202; inciso (c) del Artículo 302; y el Artículo 404—que dispone sobre el delito y la penalidad por posesión para *consumo propio*, sentencia suspendida o libertad a prueba y la eliminación de récord por primer delito;¹² todas las demás disposiciones entrarán en vigor a los 180 días de su aprobación.¹³ Las transferencias autorizadas por esta ley serán efectuadas a partir de la fecha de su aprobación, y dentro del período de vigencia de 180 días antes mencionado.¹⁴ Aquellas disposiciones de la Ley 48 de 1959 que resultaren conflictivas con las disposiciones de la Ley 4 de 1971 que conllevan vigencia inmediata, quedan expresamente derogadas; y, las restantes dispo-

¹¹ Artículo 606 de la Ley 4 de 1971, primer párrafo, en 24 L.P.R.A. sec. 2606.

¹² Artículo 608 de la Ley 4 de 1971, primer párrafo; véase sobre la vigencia de esta ley la anotación bajo la Sección 2101 del Título 24 de L.P.R.A. (Suplemento Acumulativo, 1972).

¹³ Artículo 608 de la Ley 4 de 1971, primer párrafo [24 L.P.R.A. sec. 2101, anotación].

¹⁴ *Ibidem*, segundo párrafo [24 L.P.R.A. sec. 2101, anotación].

siones de las Leyes, número 48 de 1959 y número 116 de 1969, continuarán en vigor hasta tanto queden derogadas o subsistentes conforme a lo dispuesto en el Artículo 601 de la Ley 4 de 1971.¹⁵

En consecuencia, aunque el presente Informe trate particularmente sobre el uso de agentes encubiertos e informantes pagados por la División de Drogas y Narcóticos de la Policía de Puerto Rico para perseguir la fase *ilícita* de drogas y narcóticos en Puerto Rico, habremos forzosamente de referirnos a esta Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, particularmente por lo dispuesto en ésta en cuanto a encubiertos y otros aspectos, y que se refieren a algunas de nuestras recomendaciones. De igual modo, lo recomendado por esta Comisión de Derechos Civiles en cuanto a los variados aspectos de investigación criminal, así como nuestras sugerencias sobre asuntos de personal, reclutamiento, y adiestramiento, de organización y supervisión, y de recursos, métodos y prácticas, relacionadas con la persecución del tráfico ilegal de drogas y narcóticos, se hacen extensivas, en lo que fuere aplicable, a cualquier unidad que se establezca en el Departamento de Justicia como a la División de Drogas y Narcóticos de la Policía de Puerto Rico que conserva sus funciones actuales, según lo referido anteriormente.

III. Resumen de jurisprudencia en torno a la gestión encubierta de lo gubernamental en la persecución de determinados delitos

[1] A. Agentes encubiertos¹⁶

En *Pueblo v. Seda*, 82 D.P.R. 719, 730 (1961)—bolita—¹⁷ se reconoció expresamente el uso de agentes encubiertos como un instrumento eficaz de investigar para la detección de ciertos delitos, tales como, los relacionados con bebidas alcohólicas, bolita, y drogas y narcóticos, cuya nota de clandestinidad de otro modo los harían de difícil punidad.¹⁸ De ahí que se sostuvo la *suficien-*

¹⁵ *Ibid.*, tercer párrafo [24 L.P.R.A. sec. 2101, anotación].

¹⁶ *Agente encubierto* es aquel funcionario gubernamental que generalmente se recluta mediante nombramiento, a diferencia de por contrato, y que se adscribe a, o forma parte de, una instrumentalidad gubernamental, por ejemplo, la Policía de Puerto Rico, o los Departamentos de Hacienda o Justicia, y al cual se conceden las facultades que con arreglo a las leyes disponen sobre funcionarios de orden público.

¹⁷ Confirmado en 299 F.2d 576 (1962), *cert. denegado* en 369 U.S. 904 (1962).

¹⁸ Véanse, entre otros, los casos de *Pueblo v. Ayala Ruiz*, 93 D.P.R. 704 (1966) y *Pueblo v. Jaimán Torres*, 86 D.P.R. 700, 701 (1962): ambos sobre el juego ilegal de bolita; y, *Pueblo v. Flores Coris*, sentencia de 30 de abril de 1971, Referencia del Colegio de Abogados de Puerto Rico, Núm. 1971-45 [99 D.P.R. 880]: sobre drogas y narcóticos.

cia legal del testimonio único del agente encubierto sobre la acción o transacción delictiva que como evidencia *directa* de quien mereciere entero crédito por un juez, o juzgador de los hechos de verse el juicio ante un jurado, fundamentaría una determinación de culpabilidad en un proceso criminal, sin que sea necesario corroboración alguna del mismo.¹⁹ Además, claro está, generalmente se requiere establecer como prueba mediante el testimonio de un químico y sobre su análisis químico que la evidencia obtenida para sostener los cargos de posesión, transportación y ocultación, o venta, ilegales, dé positivo de drogas o narcóticos.²⁰ Es de señalar que lo resuelto en *Seda* y su progenie, así como los extremos de hechos que deben cubrirse en el testimonio oral del agente encubierto que relacionen al acusado con la comisión de un delito en violación a la Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico,²¹ según han sido expuestos en casos posteriores a *Seda*, aunque ratificando la necesidad de una investigación criminal a través de agentes encubiertos en determinados delitos, pero que

¹⁹ Artículo 380 del Código de Enjuiciamiento Civil, 1933, Ley de 9 de marzo de 1905, art. 18, en 32 L.P.R.A. sec. 1661; titulada Ley para reglamentar la presentación de evidencia en los procedimientos civiles, que también gobierna la presentación de la prueba en los procedimientos criminales en el Tribunal General de Justicia; *El Pueblo v. Rivera*, 12 D.P.R. 411 (1907).

²⁰ Véanse, los casos de *Pueblo v. Méndez Cabo*, 91 D.P.R. 851, 855 (1965); *Pueblo v. Márquez Estrada*, 93 D.P.R. 811, 815 (1966): donde se establece que en el delito de posesión la cantidad ocupada debe ser una que pueda usarse como narcótico; *Pueblo v. Cruz Rosado*, 97 D.P.R. 513 (1969); y, *Pueblo v. Flores Coris*, *supra*: todos en relación con el testimonio único de un agente de orden público, y el testimonio del químico sobre la sustancia ocupada. Cf., *Pueblo v. Serrano Nieves*, 93 D.P.R. 56 (1966): donde se insinúa que, a pesar de que no se ocupó droga alguna al acusado, si la prueba establece su culpabilidad más allá de duda razonable, lo cual no se estableció en este caso, tal determinación podría sostenerse mediante prueba *circunstancial* de que la *poseía* si en base a los hechos observados por el agente dieran motivos fundados para creer que se cometía un delito en su presencia y, desde luego, intentase arrestarlo inmediatamente en base a ello; y, *Pueblo v. Avilés Ralat*, 94 D.P.R. 33 (1967): donde se concluyó que, por los hechos y circunstancias de este caso, se puede *inferir*, fuera de duda razonable, que el material que una tercera persona entregó al acusado y con el cual éste huyó del lugar donde lo recibió, luego de darse cuenta de la proximidad de los policías, contenía heroína. Aquí, aunque no se presentó prueba material ocupada al acusado y sí a la tercera persona, no obstante, el agente testificó al efecto de que pudo observar que el acusado tenía en su poder parte del material ilegal de drogas y, por ende, se estimó que este testimonio, relacionado con otros particulares de este caso, fue suficiente para condenarle por posesión ilegal de drogas y narcóticos. Véase, también, *Pueblo v. Pelot Pérez*, 92 D.P.R. 812 (1965): sobre los testimonios del agente encubierto y del químico, donde además se resuelve que la Ley de Drogas y Narcóticos castiga la mera posesión, interina o temporera, de una droga prohibida.

²¹ *Mutatis mutandis* lo dicho también vale para los delitos establecidos en la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico y que conforme a lo expuesto anteriormente deroga la Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico.

exigen que este testimonio se dé en forma detallada para salvaguardar los derechos del acusado y, a su vez, garantizar la pureza de los procedimientos en la administración de la justicia criminal, tiene una significación diferencial según se trate de casos de bolita o de drogas y narcóticos. Primero, porque en los casos relacionados con el juego ilegal de bolita, no es necesario producir *en todos los casos* evidencia documental u objetiva relacionada con este juego ilegal, sino, que basta que la omisión de presentar evidencia "material" se explique satisfactoriamente por lo gubernamental.²² Segundo, porque en los casos de drogas y narcóticos por tratarse de actos ilegales relacionados con determinadas *sustancias* controladas por el Estado, ya sea porque las prohíbe o regula, resulta necesario establecer mediante prueba la naturaleza de las mismas, lo cual se hace, generalmente, por el testimonio, declaración o estipulación, del químico según el resultado de su análisis químico sobre la evidencia obtenida y admitida.²³

Pero salvo esta distinción sobre la presentación o no de evidencia "material" en el juicio en uno u otro caso, en lo que se refiere al testimonio único del agente encubierto, ahora relacionado con el problema igualmente evidenciario de *peso probatorio* de este testimonio que como prueba de cargo establezca la culpabilidad del acusado más allá de duda razonable, se hace extensivo a los casos de drogas y narcóticos el requerir un testimonio por el agente encubierto que esté rodeado de ciertos detalles que coloque al juzgador en "posición de conferirle a ese testimonio el grado óptimo de credibilidad".²⁴

También se resolvió en el caso de *Seda* que el testimonio de un agente encubierto no precisa de corroboración, esto es, por alguna otra prueba que *por sí misma* tienda a demostrar la relación del acusado con la comisión del delito imputádole, pues no se conjuga

²² Ver, *Pueblo v. Seda*, *supra*, págs. 732-733; y, *Pueblo v. Avilés Ralat*, *supra*, pág. 36, particularmente este último que trata sobre una infracción a la Ley de Drogas y Narcóticos consistente en tener en su posesión y dominio la droga narcótica conocida como heroína.

²³ Salvo lo indicado anteriormente, en particular para el delito de posesión ilegal de drogas y narcóticos en determinadas circunstancias que permitan inferir la naturaleza o identidad de tales objetos ilegales, aunque no se haya ocupado ni admitido evidencia "material" de esas sustancias prohibidas y que el testimonio del agente revele que observó que el acusado tenía en su poder un objeto ilegal de drogas o narcóticos.

²⁴ *Pueblo v. Ayala Ruiz*, *supra*, pág. 708; *Pueblo v. Serrano Nieves*, *supra*; y, *Pueblo v. Flores Coris*, *supra*: los dos últimos sobre infracciones a la Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico.

en el hacer del encubierto la intención criminal que lo haría un coautor de ese delito.²⁵

[2, 3] Al reconocerse la legitimidad de la investigación encubierta por lo gubernamental en la persecución de ciertos delitos, quedó también como una posibilidad eficaz para lo gubernamental la necesidad de posponer el arresto de una persona conocida por las autoridades de orden público como violadora de la ley, a los fines de posibilitar una investigación criminal en mayor escala y de obtener evidencia que vincule al mayor número de personas relacionadas con actividades clandestinas ilegales.²⁶ Así se concede a los funcionarios de orden público la necesaria discreción para investigar estos delitos. Por otro lado, con esta dilatación de la fase investigativa va emergiendo el problema de cómo se afectarían los derechos de una persona de la cual ya tiene el Estado evidencia suficiente para arrestarlo y exponerlo a responder por la comisión de un delito, sin embargo, no le arresta de inmediato, sino que lo aplaza para lograr una investigación y represión delictivas en mayor escala. De ahí que, si relacionamos lo anterior con el caso de *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 470 (1959), puede concluirse que en circunstancias justificadas el dilatar una investigación encubierta y, desde luego, los arrestos de las personas relacionadas con esta pesquisa sobre sus actividades ilegales, no constituye un menoscabo al *derecho de juicio rápido* que ellos habrían de disfrutar al ser arrestados o acusados. En este caso de *Pueblo v. Tribunal Superior*, *supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se preguntó qué constituiría causa justificada para excusar esa dilación. Lo cual le llevó, a su vez, a apreciar que, por un lado, es necesario este tipo de investigación encubierta por un término razonable y, de otro, que exigir un arresto *inmediato* de las personas relacionadas con estas actividades clandestinas ilegales, conllevaría una proliferación en intervenciones judiciales, con largas vistas en numerosos casos para conocer y determinar causa probable sobre unos hechos alegadamente delictivos, que restringiría drásticamente esa discreción

²⁵ *Pueblo v. Seda*, *supra*, pág. 732; *Pueblo v. Pérez Méndez*, 83 D.P.R. 228, 232-233 (1961); *Pueblo v. Vélez Torres*, 98 D.P.R. 5 (1969): donde el acusado fue convicto de la venta de heroína; y, la Regla 156 de Procedimiento Criminal sobre la corroboración del cómplice, 34 L.P.R.A., Ap. II, R. 156.

²⁶ *Pueblo v. Seda*, *supra*, pág. 726, citando con aprobación a *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 470 (1959); pero, cf., *Pueblo v. Ayala Ruiz*, *supra*, págs. 707-708: sobre el contenido del testimonio prestado por el agente encubierto en relación con esa demora.

que deben tener los funcionarios de orden público para investigar eficazmente tales delitos. Indicó que la garantía constitucional de juicio rápido, dispuesta en la Sección 11 del Artículo II—Carta de Derechos—de nuestra Constitución, tiene tres propósitos fundamentales, a saber: evitar que se encarcele a una persona por largo tiempo mientras el juicio está pendiente; eliminar rápidamente la ansiedad, la sospecha pública y los daños económicos y morales que produce una acusación criminal que no se ventila a tiempo; y, proveer un juicio mientras la prueba está disponible, esto es, evitar que por motivo del tiempo transcurrido los testigos se dispersen o sus recuerdos se tornen inciertos.²⁷ Se añadió, además, que no se puede presumir que por no arrestarse a una persona en el *momento mismo* en que un agente de orden público le observa mientras comete un delito, necesariamente se perjudique su defensa. Estimando que el derecho a juicio rápido comienza a contarse a partir del arresto o citación de una persona luego de haberse tomado algún tipo de acción oficial en su contra por alegada comisión de un delito público, esa demora investigativa—de estar justificada—no constituye un serio menoscabo de ese derecho. Sin embargo, también advirtió lo siguiente:

“... nada en esta opinión debe interpretarse en el sentido de impedir un remedio judicial para una situación realmente *extraordinaria* en la que se compruebe que deliberada o inexcusablemente o como resultado de una grave negligencia y luego de poseerse prueba de todos los elementos de un delito, se ha pospuesto el arresto de una persona o la presentación de una acusación en su contra, con el propósito o *el efecto de obstaculizar su defensa*, de crear un clima de opinión pública antagónico a ella o de turbar su tranquilidad por medio de un acosamiento continuo o una investigación afrentosa, todo ello en abierta vulneración de su derecho

²⁷ *Pueblo v. Tribunal Superior, supra*, pág. 470. En *Hoffa v. United States*, 385 U.S. 293 (1966): un confidente, en colaboración con la Policía, pudo oír, en varias ocasiones en el apartamiento del acusado, manifestaciones inculpativas de este último en relación con el soborno de un jurado. Alegó, entre otras cosas, que esta conducta policial le vulneró su derecho a estar asistido de abogado, según se garantiza en la Enmienda Sexta de la Constitución de los Estados Unidos. Adujo que la Policía tuvo conocimiento del delito mucho antes de su actuación oficial para hacerle responder por la comisión de un delito, y que de haber sido arrestado entonces, el Estado hubiera quedado impedido de interrogarle a no ser que se cumpliera con las garantías constitucionales. La Corte Suprema de los Estados Unidos declaró que *no existe un derecho a ser arrestado*, y expuso que “(l)aw enforcement officers are under no constitutional duty to call a halt to a criminal investigation the moment they have the minimum evidence to establish probable cause, a quantum of evidence which may fall far short of the amount necessary to support a criminal conviction”, *Hoffa v. United States*, 385 U.S. 293, 310.

a un juicio rápido, imparcial y justo.” (*Pueblo v. Tribunal Superior, supra*, pág. 471; énfasis nuestro.)

Posteriormente, en *Marrero v. Alcaide, Cárcel de Distrito*, 92 D.P.R. 751 (1965), que trata sobre una condena por un delito de violación a la Ley de Drogas y Narcóticos y en el cual el recluso alegó que estaba cumpliendo una sentencia que era ilegal y nula en vista de que fue arrestado once (11) meses después que el agente encubierto tuvo conocimiento de la comisión del delito, se reiteró lo resuelto en los casos de *Pueblo v. Seda, supra*; *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 470 (1959); y, *Martínez v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 945 (1960), sobre la no afectación de la garantía constitucional de juicio rápido porque se dilate justificadamente una investigación encubierta. Expresándose nuevamente que,

“La fecha en que el agente observó la comisión del delito no es el punto de partida para determinar si se violó el derecho a un juicio rápido del acusado, si no se le enjuició dentro de determinado período de tiempo, excepto en aquellas situaciones extraordinarias que señalan los casos arriba citados, ninguna de las cuales concurre en el presente.” (*Marrero v. Alcaide, supra*, pág. 753.)

Otro aspecto que vamos a exponer brevemente en relación con una demora de la investigación criminal mediante agentes encubiertos se refiere a la prescripción de los delitos.²⁸ En *Pueblo v. Rivera*, 9 D.P.R. 403 (1905), el Tribunal Supremo de Puerto Rico dijo “que el arresto del acusado o el primer paso dado por el fiscal —cualquiera que sea— a fin de traer al delincuente ante la justicia para responder por los actos que se le imputan, constituye el principio del proceso en toda causa criminal”, según se citó con aprobación en *Pueblo v. Tribunal Superior*, 84 D.P.R. 24, 26 (1961). Luego, en *Pueblo v. Capestany*, 37 D.P.R. 586 (1928), se expresó que el momento que debe tomarse en cuenta para computar la prescripción de un delito es la fecha del arresto del acusado y en su defecto, desde aquella en que se presenta la acusación, por ser ésta entonces el “primer paso” afirmativo en la persecución del delito. *Pueblo v. Báez*, 40 D.P.R. 15 (1929). Y en *Pueblo v. Lugo*, 58 D.P.R. 183 (1941), se aclaró que ese término no se interrumpe por el o los arrestos practicados a los fines de otra u otras acusa-

²⁸ Los Artículos 77-79 del Código Penal de Puerto Rico, 1937, 33 L.P.R.A. secs. 231-33: establecen los términos dentro de los cuales se ejercerán las acciones penales.

ciones por el mismo delito que fueron sobreesdadas por no haberse celebrado el juicio dentro del término fijado por ley. Posteriormente, en *Pueblo v. Tribunal Superior*, 84 D.P.R. 24 (1961),—bolita—se expuso lo siguiente:

“El propósito fundamental de la disposición fijando un término de prescripción es informar al acusado con suficiente anticipación de la intención de procesársele y de la naturaleza del delito que se le imputa, de forma que no se menoscabe su oportunidad de defenderse antes de que la evidencia disponible para establecer su inocencia desaparezca o se oblitere por motivo del transcurso del tiempo. Actualmente, tanto la radicación de una acusación o denuncia como la expedición de una orden de arresto luego de la determinación de causa probable cumplen con este propósito de delimitar la naturaleza de la ofensa e identificar cumplidamente al acusado. Añadimos de paso que cuando la interrupción del período prescriptivo se obtiene mediante la expedición de una orden de arresto, ésta debe cumplimentarse con diligencia y que a menos que existan circunstancias excepcionales que lo impidan, la falta de diligenciamiento dentro de un período razonable puede anular los efectos de la interrupción.” (*Pueblo v. Tribunal Superior, supra*, págs. 27–28.)

[4, 5] Cabe aclarar que los delitos prescriben por el transcurso del tiempo contado a partir de la fecha de su comisión, excepto aquellos delitos graves en que la acción penal puede ejercitarse en cualquier tiempo sin limitación alguna,²⁹ y que el primer paso afirmativo del Estado contra la persona a quien se le imputa un acto ilegal y que por ello se pretende responsabilizar, es a los fines de *interrumpir* el término prescriptivo y, por ende, su *efecto de impedir* un proceso criminal contra esa persona por transcurrir la totalidad de ese término. Igualmente, debe aña-

²⁹ La acción penal por cualquier delito *grave*, excepto de asesinato [malversación de caudales del erario, incendio malicioso, cualquier violación a las Secciones 561 a 593 del Título 25, conocidas como “Ley de Explosivos de Puerto Rico”, y cualquier otro delito grave que surja como consecuencia de la posesión o uso ilegal de explosivos o sustancias que puedan utilizarse para fabricar explosivos o detonadores, artefactos o mecanismos prohibidos por las referidas secciones], o falsificación de documentos públicos que podrán ejercitarse en cualquier tiempo, o en los casos por infracción de las Leyes de Rentas Internas que podrán entablarse dentro de los cinco años de su comisión, deberá entablarse dentro de los tres años de su comisión, 33 L.P.R.A. secs. 231–232. La acción penal por cualquier delito *menos grave* deberá establecerse dentro del año de su comisión, excepto en los casos por infracción de las Leyes de Rentas Internas en que la acción penal podrá establecerse dentro de los cuatro años de su comisión y en los casos por infracciones a las disposiciones de las secs. 281 y 282 de este título, en que la acción penal podrá establecerse dentro de los tres años de su comisión, 33 L.P.R.A. sec. 233 (Suplemento Acumulativo 1970).

dirse que los fiscales fueron privados, a partir de la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de la facultad que hasta entonces tuvieron de determinar la existencia de causa probable a los efectos de expedir órdenes de arresto, *López v. Tribunal Superior*, 79 D.P.R. 498 (1956). Posteriormente, con la aprobación de las Reglas de Procedimiento Criminal de 1963, la radicación contra una persona de una acusación o denuncia ante el tribunal correspondiente, precisa como requisito previo que se hubiere determinado causa probable por un magistrado y ordenado su arresto o citación para responder por el delito imputádole, con arreglo a la ley y a derecho.³⁰ En consecuencia, a tenor con el caso de *Pérez Vega v. Tribunal Superior*, 93 D.P.R. 749 (1966), que resume y articula la jurisprudencia anterior en materia de prescripción de delitos, el primer paso afirmativo del Estado a fin de traer a una persona ante la justicia para que responda por un acto ilegal, y que cumple realmente con el propósito de delimitar la naturaleza de la ofensa e identificarle cumplidamente con una alegada comisión de un delito, es la expedición de una orden de arresto luego de la *determinación de causa probable por un juez*, la cual habrá de diligenciarse dentro de un período razonable. En *Pérez Vega* se realizó el arresto un día después de esa determinación judicial.

Debemos indicar que el problema fundamental ante la dilatación de una investigación encubierta no se suscita tan seriamente a los fines de administrar justicia, primero, sobre la garantía constitucional de juicio rápido, que sólo daría protección a una persona relacionada con la comisión de un delito y que conocido ese hecho por las autoridades se aplaza su arresto inmediato hasta que culmine aquella investigación, pues de darse un remedio judicial en esta situación en particular sería en casos extraordinarios que tengan el efecto de obstaculizar su defensa; y, segundo, que en vista a la prescripción de delitos, la investigación y represión gubernamentales sobre drogas y narcóticos no se dilata tanto como para que pueda plantearse, generalmente,

³⁰ 34 L.P.R.A., Ap. II, particularmente las Reglas 22(c), 23, 24 y 34. Véase, además, *Pueblo v. Ortiz Díaz*, 95 D.P.R. 244, 247 (1967), donde se indica que por disposiciones expresas de las Reglas vigentes el proceso para perseguir el delito comienza con la determinación de causa probable y el consiguiente arresto o citación, que es cuando el ciudadano queda ya sujeto a responder en un juicio adversativo en un tribunal de la comisión de un delito. Así, actualmente, la determinación de causa probable y el arresto o la citación interrumpen los períodos prescriptivos fijados en el Código Penal para la persecución del delito.

esa cuestión como moción para desestimar una acusación o denuncia. Lo cual no significa que ambas no puedan darse y de ahí la relación que sobre esas cuestiones hemos expuesto en este Informe. Sin embargo, la mayor preocupación con respecto a una investigación encubierta, señalada en *Pueblo v. Ayala Ruiz*, 93 D.P.R. 704, 706 (1966) e intuida desde el caso de *Seda*, fue en relación con la *instrumentación diaria* de este método de investigación criminal. Primero, porque la declaración del agente encubierto como testimonio único de la transacción o acción delictiva se daba en una forma estereotipada, que en idénticos términos describía la comisión de la ofensa. Segundo, porque transcurría un largo tiempo entre la ocurrencia de una transacción o acción delictiva en presencia del agente encubierto al cual se había instruido por superiores autoridades de orden público que no realizara un arresto inmediato; la prestación de una declaración jurada por el agente a los efectos de la determinación de causa probable por un magistrado; y, la presentación de una acusación en base a esa determinación judicial. Todo lo cual produjo en la conciencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico una "gran insatisfacción", que evocaba "la existencia de dudas fundadas, no tanto sobre la eficacia del método de investigación—aunque indispensable, debe utilizarse en forma compatible con las más elementales normas de justicia—sino en su instrumentación diaria", por comprender la difícil situación que ello acarrearía sobre los acusados, *Pueblo v. Ayala Ruiz, supra*, pág. 706. Y preguntándose, ante los hechos particulares del caso de *Ayala Ruiz*, en que el agente encubierto prestó su declaración para la determinación de causa probable por un magistrado, más de seis meses después de haber presenciado unos hechos delictivos, qué justificación existía para esa demora, decidió "establecer unas guías mínimas para garantizar la pureza de los procedimientos y disipar cualquier duda, con toda probabilidad infundada, de que se sanciona en nuestro medio el encausamiento de determinadas personas que se reputan como infractores de la ley", *Pueblo v. Ayala Ruiz, supra*, págs. 706-707. En consecuencia, definió los extremos que con exactitud deben cubrirse en el testimonio del agente encubierto, a saber:

"Cuando el agente ocupa la silla de los testigos ya no existe peligro alguno de que se malogre la investigación que se le encomendó. No es improcedente revelar el término durante el cual se extendió la investigación, el área cubierta, los re-

sultados obtenidos señalando las causas obtenidas contra otros infractores atrapados en la redada, y otros detalles relacionados. Además, en la versión estereotipada que con tanta frecuencia se produce, generalmente el agente observa que el infractor está realizando transacciones con otras personas cuya identidad es usualmente desconocida. No se requiere una gran agudeza para poder obtener información sobre el nombre de estas personas sin arriesgarse a ser descubierto.³¹ Igualmente, ¿qué razón existe para que se destruyan las anotaciones que el agente toma a raíz de cada transacción?" (*Ayala Ruiz*, pág. 708.)

Fue en base a estos criterios, y ante el testimonio del agente encubierto que lo calificó de "flaco y descarnado", que se concedió al apelante el beneficio de una duda razonable o, desde otra perspectiva, que el Estado no probó la culpabilidad del acusado más allá de duda razonable. Luego en *Pueblo v. Soto Zaragoza*, 94 D.P.R. 350 (1967), aunque se reafirma lo resuelto en *Seda* sobre la necesidad de la gestión encubierta por lo gubernamental para perseguir determinados delitos, cuya característica distintiva es la clandestinidad,³² también se reitera la doctrina expuesta en *Ayala Ruiz* sobre los extremos que deben cubrirse en el testimonio del agente encubierto y que se rodee la sola decla-

³¹ Debemos señalar que, según la evidencia sometida a esta Comisión de Derechos Civiles, la investigación de drogas y narcóticos por agentes encubiertos y la evidencia que en el curso de ésta se obtiene, tanto por lo observado personalmente por el encubierto sobre la transacción o acción delictiva y la evidencia objetiva que éste ocupa, se orienta, generalmente, para gestionar por *compras* del agente a personas que se dedican, alegadamente, a traspasar, vender o distribuir ilegalmente drogas o narcóticos. De ahí que, en la transacción o acción delictiva, por su misma característica clandestina, ésta se verifica, comúnmente, entre el agente que compra y la persona que vende, con menos posibilidades que en los casos de bolita que esa relación se dé con la presencia o participación de otras personas. Sin embargo, de darse, entendemos que esta indicación evidenciaría de *Ayala Ruiz* es igualmente extensiva a los casos de drogas y narcóticos, *Pueblo v. Flores Coris*, *supra*. Cf., *Pueblo v. Muñiz*, 86 D.P.R. 553, 554 (1962), donde se dijo que el hecho de que el *fiscal* no presentara la declaración de otras personas que presenciaron o estaban presentes cuando se efectuó la transacción de venta no es decisivo, pues es suficiente para sostener la convicción el testimonio único del agente encubierto.

³² En *Lewis v. United States*, 385 U.S. 206, 208-209 (1966), se dijo que, "it has long been acknowledged by the decisions of this Court, see *Grimm v. United States* (156 U.S. 604 (1895)), and *Andrews v. United States* (162 U.S. 420 (1896)), that, in the detection of many types of crime, the Government is entitled to use decoys and to conceal the identity of its agents. The various protections of the Bill of Rights, of course, provide checks upon such official deception for the protection of the individual." Véase, además, el caso de *Sorrells v. United States*, 287 U.S. 435 (1932), citado con aprobación en *Lewis*, y lo expuesto en este último de que la gestión encubierta por lo gubernamental para perseguir determinados delitos, particularmente relacionados con el tráfico ilegal de drogas y narcóticos, es de inevitable necesidad en vista de la forma clandestina en que tales delitos se realizan.

ración de éste con “algo más que los particulares mínimos para establecer la infracción”, pues “en casos de esta naturaleza la función judicial no puede limitarse a determinar sobre la suficiencia de prueba y la credibilidad de testigos” (*Soto Zaragoza*, pág. 354). Y al referir que las circunstancias particulares de cada caso deben regir no sólo la admisión de evidencia obtenida mediante el ardid o el engaño, a tenor con el caso de *Lewis v. United States*, 385 U.S. 206, 208-209 (1966), añadió que igual norma debe existir por razón del efecto de esta evidencia. Lo cual empalma con lo resuelto en *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 470, 471 (1959), ahora no tan sólo sobre el derecho a juicio rápido, sino, también en relación con el problema evidenciario que plantea la demora en encausar a los infractores y que se pretende sostener con la declaración única del agente encubierto. Esto es, que estas dos últimas circunstancias pueden constituir una situación realmente extraordinaria que por su efecto de obstaculizar la defensa de un acusado, requiere, a su vez, un remedio judicial cuando no se compruebe justa causa para esa demora. Pues se estima, citando el caso de *Ross v. United States*, 349 F.2d 210 (1965), que la demora en iniciar el proceso criminal—siete meses en *Ross*—puede ser tan onerosa y opresiva que en efecto constituya una negación del debido procedimiento de ley. No obstante lo anterior, se advierte que corresponde al “acusado demostrar que la demora en radicar la acusación le ha causado perjuicio, (y) como ésta es responsabilidad del Estado y se permite para su beneficio, no puede requerírsele un peso de prueba exaccionante” (*Soto Zaragoza*, pág. 353).

Debemos indicar que en el Artículo 523 de la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, Núm. 4, aprobada el 23 de junio de 1971, y que deroga según lo expuesto anteriormente a la Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico, se dispuso lo siguiente:

“Todo personal de investigaciones que intervenga o participe como *encubierto* en una *transacción de venta* de drogas y sustancias controladas bajo las disposiciones de esta ley, deberá presentar ante un *Fiscal*, dentro de un término no mayor de *120 horas* siguientes a haberse consumado la transacción de venta, una *declaración jurada* sobre su participación en la misma y los hechos pertinentes a ésta, a menos que se demuestre justa causa para una demora en someterla dentro del término antes indicado. (Énfasis nuestro.)

Cuando el Tribunal determinare en la vista preliminar que dicha declaración jurada no fue prestada, o que habiéndose

prestado fuera del término de 120 horas no hubo justa causa para la dilación, ni dicha declaración jurada ni el testimonio del agente encubierto podrán ser presentados en evidencia.

En la determinación de justa causa se tomará en consideración, entre otros factores, el que la investigación que se lleve a cabo no hubiere concluido dentro del término no mayor de 120 horas antes indicado." (24 L.P.R.A. sec. 2523.)

[6, 7] Sobre esta disposición en la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, que constituye una forma de mejorar el método de investigación encubierta y así evitar que la ciudadanía pierda la confianza en la justicia según se expresó en *Pueblo v. Ayala Ruiz, supra*, y *Pueblo v. Soto Zaragoza, supra*, recomendamos que como instrumentación ordinaria se asigne un fiscal, en particular, a cada investigación encubierta relacionada con transacciones ilegales de drogas o narcóticos. Pues con ello se atenúan los peligros de que se malogre la efectividad de la investigación confidencial que se está realizando en determinada zona, que si el encubierto tiene que comparecer ante cualquier fiscal a estos fines, ya que en esta última instancia durante ese trayecto se podrían aumentar las posibilidades de exposición del agente ante situaciones que pudieran indicar su función confidencial. Pero, incluso con esta disposición sobre la prestación por el encubierto de una declaración jurada ante un fiscal, no se supera, completamente, el problema señalado en *Soto Zaragoza*, a saber: el perjuicio que se le pudiera causar al acusado para establecer su defensa por efecto de la demora en iniciar el proceso criminal y llevarlo ante un magistrado para que responda por la alegada comisión de un delito público. Pues debe distinguirse entre lo requerido al agente encubierto para que someta a su supervisor un informe jurado sobre su participación en la transacción delictiva y que sirve de base a la declaración jurada sobre la misma, de la presentación de esa declaración jurada del encubierto a los fines de que se determine causa probable por un magistrado.³³

³³ La Comisión Especial, nombrada por el Hon. Gobernador de Puerto Rico, Sr. Luis A. Ferré, para considerar ciertas imputaciones públicas en relación con la Policía de Puerto Rico y sus actuaciones y procedimientos al perseguir el tráfico y uso ilegal de drogas narcóticas, al rendir su informe el 23 de octubre de 1970, recomendó, entre otras cosas, "que se adopte legislación encaminada a: (i) fijar un término no mayor de 48 horas para la prestación por el agente encubierto de la declaración jurada sobre su participación en la transacción de venta, y (ii) fijar un término para someter esta declaración jurada a los fines de la determinación de causa probable por un magistrado, a no ser que se demuestre justa causa para la demora" (págs. 5-6). [Véase: *Informe de la Comisión Especial del Gobernador para considerar ciertas imputaciones*

De ahí que, igualmente recomendamos, debe fijarse un término para someter esta declaración jurada del encubierto ante un magistrado, quien en base a ella determine que hay causa probable para creer que se ha cometido el delito por la persona o personas contra quienes se imputa, y a no ser que se demuestre justa causa para esa demora, ni dicha declaración jurada ni el testimonio del agente encubierto podrán ser presentados en evidencia.

Es de advertir que la tardanza en procesar, por ejemplo, unos seis (6) meses en *Seda* y tres (3) meses con dieciocho (18) días en que se presentó en *Soto Zaragoza* la declaración jurada del agente encubierto a los fines de determinar causa probable por un magistrado, después de los hechos imputados, no sólo puede constituir un impedimento al acusado para preparar su defensa según *Seda* y relacionado con *Pueblo v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 470 (1959), sino que, como en *Ayala Ruiz*, ese factor de tardanza, puede afectar adversamente la credibilidad del agente encubierto.³⁴ En *Pueblo v. Bermúdez Pérez*, 94 D.P.R. 363 (1967), al revocarse la sentencia dictada en este caso en base a *Pueblo v. Soto Zaragoza*, *supra*, en la opinión disidente emitida por el Hon. Juez Asociado Señor Santana Becerra,³⁵ se indicó lo siguiente:

“Un caso falso y fabricado por el agente no gana credibilidad porque la persona sea enjuiciada en relativamente poco tiempo. A la inversa, una infracción verdaderamente cometida no debe perder credibilidad porque se procese más tarde. Surgiría siempre el problema, a menos que se arrestara inmediatamente lo cual daría al traste con la identidad (encubierta del agente), de dónde trazar la línea divisoria en la tardanza que afectara o en la que no afectara la veracidad” (*Bermúdez Pérez*, pág. 373).

[8] Pero, a nuestro juicio, y considerando que el aspecto cuantitativo de la tardanza en procesar no puede verse aisladamente, sino, entre otros factores, con la extensión real que este sistema de investigación encubierta conlleve razonablemente en térmi-

públicas en relación con la Policía de Puerto Rico y sus actuaciones y procedimientos al perseguir el tráfico y uso ilegal de drogas narcóticas, Revista de Derechos Humanos, Vol. I, Núm. 2, págs. 82-83, Junio, 1971.]

³⁴ Ver, además, *Pueblo v. Cedeño*, 95 D.P.R. 369 (1967); y López-Baralt, Clara: *Posición del Tribunal Supremo Frente al Testimonio Único del Agente Encubierto*, 37 Rev. Jur. U.P.R. 583-589 (1968), a propósito de *Pueblo v. Cedeño*.

³⁵ En la cual concurren el Juez Presidente Señor Negrón Fernández y el Juez Asociado Señor Belaval, págs. 363-375.

nos espacio-temporales, debe presentarse ante un magistrado a los fines de que determine causa probable la declaración jurada del agente encubierto cuando los hechos están más firmes en su memoria. Estableciéndose como práctica ordinaria que éste someta lo antes posible—mejor si dentro de veinticuatro horas de la transacción o acción delictiva—su informe por escrito y jurado sobre su participación en la misma, el cual deberá contener todos los detalles necesarios, que será identificado y archivado por su supervisor o director; y, prestará su declaración jurada ante un fiscal dentro del término de 120 horas como fija el Artículo 523 de la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico [24 L.P.R.A. sec. 2523]. Además, debe existir una supervisión continua en todas las etapas de la investigación, particularmente sobre el agente encubierto cuando éste se encuentre en la zona de sus actividades confidenciales. Debe verse este método de investigación encubierta dentro de una estructura en que se integren todos los aspectos que determinan el encausamiento de unos acusados.

[9, 10] Así, por ejemplo, en cuanto al testimonio del agente encubierto, deben cubrirse todos los elementos esenciales del delito y todos los hechos que los comprueben, particularmente, el lugar, hora y ocasión de la transacción o acción delictiva, la naturaleza o identidad de la evidencia objetiva e, incluso, la identificación de otras personas en ocasión de esas transacciones ilegales, *Pueblo v. González*, 97 D.P.R. 541 (1969). De igual forma, tanto el agente encubierto como el químico deben identificar la evidencia ocupada como drogas o narcóticos; identificándola el día de su ocupación por el agente con sus iniciales y mantenida en su poder ininterrumpidamente hasta que fuere entregada a su supervisor o al químico, quienes, a su vez, la identificarán con su nombre y otros detalles de entrega, recepción, análisis químico y archivo hasta que sea presentada en evidencia, *Pueblo v. Flores Coris*, *supra*, donde también se dice que el tiempo transcurrido entre la ocupación de la evidencia y su entrega al químico, sin más, no hace inadmisibile esa evidencia.

[11] Por otro lado, según la evidencia sometida a esta Comisión de Derechos Civiles, una investigación encubierta sobre drogas y narcóticos se prolonga por espacio de seis (6) a siete (7) meses en que culmina con una redada en que se arrestan a las personas relacionadas con el tráfico ilícito de drogas o narcóticos

descubiertas por esa investigación, luego de la determinación de causa probable por un magistrado y expedición de las órdenes de arresto correspondientes, que se diligencian sin mayor dilación. Es de señalar que, en otras ocasiones, la investigación encubierta en determinado sector es de aproximadamente cuatro (4) meses, por lo que, generalmente, tales investigaciones fluctúan entre cuatro (4) meses y siete (7) meses, dependiendo de la magnitud de la misma y de las posibilidades del agente encubierto para entablar las relaciones necesarias tendentes a su pesquisa. Sin pretender establecer un término determinado en que se extiendan las investigaciones encubiertas, no obstante, nos parece razonable el límite de seis (6) meses a partir de la fecha en que se imputa la comisión del delito, sin que ello impida que se demuestre justa causa para una extensión mayor. Debe advertirse que la jurisprudencia *tiende* a señalar ese término como el máximo suficiente para culminar hasta el arresto (o arrestos) una investigación encubierta. De otro lado, en estas investigaciones no se trata de extender una investigación y, por ende, aplazar el arresto de una persona relacionada con la comisión de un delito por estimarse por lo gubernamental que todavía se carece de suficiente evidencia para demostrar causa probable, o porque la obtenida hasta la fecha presenta la posibilidad de no cumplir con este requisito, *Hoffa v. United States*, 385 U.S. 293, 310 (1966). Se trata, más bien, de mantener oculta la identidad del agente encubierto durante una investigación que envuelve además otras personas en otras circunstancias, del tráfico ilegal de drogas o narcóticos en determinada zona, sin que necesariamente los delitos cometidos por unos estén vinculados con los delitos de otros. Debe comprenderse que el interés del Estado en la persecución del tráfico ilegal de drogas y narcóticos así como proveer un método eficaz para su detención, no puede erigirse como una fundamentación absoluta para sostener la dilatación de sus investigaciones encubiertas. Conviene, pues, establecer alguna determinación temporal que, aunque no fija, al menos, delimite la extensión de una investigación encubierta, sobre la cual deba exigirse alguna justificación en caso de una extensión mayor. Es en este sentido que recomendamos que las investigaciones encubiertas deben culminar en la determinación de causa probable y, por ende, llevar a una persona a responder por la comisión de un delito dentro de un período de seis (6) meses, más o menos, después de los hechos imputados.

B. Confidente-Participante

[12, 13] En *Pueblo v. López Rivera*, 91 D.P.R. 693, 699 (1965), se definió el *confidente-participante* como aquella persona que toma parte activa en la transacción o acción delictiva, a diferencia del mero *confidente* que aporta información a las autoridades de orden público pero que no participa en la transacción de la cual surge el delito. El *confidente* es quien provee voluntariamente información a la Policía, que incluye personas de diversa índole u origen, ya sea por razón de su trabajo, ocupación, negocio, residencia, y que por sus relaciones—continuas u ocasionales—con otros puede obtener y, desde luego, ofrecer información de valor a la gestión policíaca de perseguir el delito y aprehender al delincuente. De igual manera, en éstos existen diversos motivos que los llevan a suministrar esa información, entre ellos, por temor, celos, rivalidad, venganza, sentido cívico, o remuneración. Lo mismo puede decirse con respecto al *confidente-participante* aunque de éste también puede añadirse que, *generalmente*, es un adicto de drogas o narcóticos, así como en varias ocasiones al momento de su participación dentro de una investigación encubierta todavía tiene pendiente algún juicio criminal en contra suya por drogas y narcóticos.³⁶

Al reconocerse lo que se mienta por el “privilegio del *confidente*” que, en realidad, constituye en reconocer al Estado el privilegio de no divulgar la identidad de aquellas personas que aportan información, o ayudan, a las autoridades de orden público en perseguir el delito, se ha reconocido, implícitamente, como eficaz la participación del *confidente* en investigaciones encubiertas realizadas por lo gubernamental *Pueblo v. López Rivera, supra; Pueblo v. Flores Berty*, 92 D.P.R. 577 (1965); y *Pueblo v. Torres García*, 93 D.P.R. 157 (1966).

En estos tres casos, que tratan sobre drogas y narcóticos, la transacción o acción delictiva con el acusado se trabó por mediación del *confidente*, en todos los cuales le acompañó un agente en-

³⁶ Información suministrada a esta Comisión de Derechos Civiles en sus audiencias públicas, a propósito de este Informe. Véanse, entre otros, Gutterman, M., *The Informer Privilege*, 58 J. Crim. L., C. & P.S. 32-64 (1967); Tiffany, McIntyre, and Rotenberg, *Detection of Crime* (Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1967), págs. 250-264; y Donnelly, *Judicial Control of Informants, Spies, Stool Pigeons and Agent Provocateurs*, 60 Yale L.J. 1091 (1951); sobre el uso de *confidentes-participantes* en la detección de delitos de drogas y narcóticos; además, *Hoffa v. United States*, 385 U.S. 293, 311 (1966), donde se acepta el uso de *confidentes* secretos; y, *Judicial Control of Secret Agents*, 76 Yale L.J. 994-1019 (1967).

cubierto. El confidente fue quien logró hacer el acercamiento por compras al traficante, mientras el encubierto a la vez que observaba, de forma inmediata, esta gestión del confidente le proveyó el dinero para las compras de drogas y narcóticos. Una vez realizada la transacción o acción delictiva el confidente le entregó inmediatamente la evidencia obtenida al encubierto, quien, a su vez, se la entregó a su supervisor luego de ponerle sus iniciales y la fecha en que la compró y, finalmente, se entregó al químico para el análisis correspondiente. En *López Rivera*, como a quince pies de distancia observó la transacción otro *agente* encubierto, a quien se había encomendado que colaborara con el confidente y el encubierto que le acompañaba. En estos tres casos, las condenas a sus respectivos acusados por infracciones a la Ley de Drogas y Narcóticos fueron confirmadas, basadas en los testimonios de los agentes encubiertos del Departamento de Hacienda y del químico, sin que fuera necesario el testimonio del confidente-participante.

El que no se presentaran como testigos de cargo a esos confidentes-participantes en los casos mencionados, se explicó en términos del privilegio del Estado de no divulgar la identidad, dirección o paradero del confidente. Así, en *Pueblo v. López Rivera*, 91 D.P.R. 693, 696-703 (1966), al discutirse ampliamente el privilegio del confidente, se adujo que el propósito del mismo va dirigido a coadyuvar en la persecución del delito. Pues al reconocerse por lo judicial el deber de los ciudadanos de informar a las autoridades de orden público sobre hechos delictivos que conozcan, se estima que si se garantiza por el Estado la *anonimidad* de los que suministran esa información, se está fomentando a que los ciudadanos cumplan con su deber. De ahí que, por razones de orden público, se mantiene en secreto la identidad del confidente, a menos que esa revelación sea *indispensable* para la defensa del acusado.³⁷ Se aduce, en segundo orden, que al mantener la secretividad del confidente se protege de posibles represalias, pero incluso bajo esta consideración habría que divulgar su identidad si ello fuera indispensable en la defensa del acusado.³⁸

En *Roviano v. United States*, 353 U.S. 53 (1957), se estableció una excepción a la mencionada regla, la cual ha sido llamada la

³⁷ *Roviano v. United States*, 353 U.S. 53 (1957); *Scher v. United States*, 305 U.S. 251 (1958). Cf., *McCray v. Illinois*, 386 U.S. 300 (1967).

³⁸ *Draper v. United States*, 358 U.S. 307 (1959).

del confidente-participante, por cuanto éste toma parte activamente en la transacción delictiva. Y se estableció el criterio de que cuando la divulgación de la identidad del confidente, o del contenido de su comunicación, es *pertinente* y *de ayuda* para la defensa del acusado, o es *esencial* para una determinación justa de la causa, el privilegio debe ceder (*Roviaro v. United States, supra*, págs. 60-61 de U.S.). Lo cual lleva al tribunal a ponderar entre dos intereses conflictivos, a saber: el interés general por combatir el crimen y el interés también de la comunidad porque no se castigue a un inocente. Así, por ejemplo, en el caso de *Pueblo v. López Rivera, supra*, se distinguió del de *Roviaro* porque en el primero, el acusado conocía al confidente, de hecho se reveló su nombre por el agente encubierto, pero no se pudo informar sobre su dirección; la transacción delictiva culminó en una acusación en que los dos testigos principales—los agentes encubiertos—testificaron, con oportunidad de la defensa para contrainterrogarlos; y, el acusado no hizo gestión alguna para localizar al confidente, a pesar de conocerlo ni realizó trámite alguno ante el juez a los fines de tener el beneficio de comunicarse con el confidente-participante. Por otro lado, en *Roviaro*, entre otras cosas, al confrontarse al acusado con el confidente, luego de que aquél fuera arrestado y conducido al cuartel, el confidente negó conocer al acusado y afirmó que jamás le había visto; tampoco se identificó al confidente ni el acusado le conocía. Así, en *López Rivera* no empecé tratarse de un confidente-participante, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se negó, al distinguirlo de *Roviaro*, a obligar al Estado a divulgar el nombre *y la dirección del confidente*.³⁹

C. La defensa de entrampamiento

En *Sorrels v. United States*, 287 U.S. 435, 444, (1932), se indicó que la función primordial de los agentes de orden público es prevenir el crimen y aprehender al delincuente, y no *incitar* a los ciudadanos para que cometan delitos y luego castigarlos por los

³⁹ En *Pueblo v. Flores Berty, supra*, el fiscal dio el nombre del confidente y dijo que se encontraba fuera de Puerto Rico; además, se indicó que no existían circunstancias análogas a *Roviaro* para creer que el testimonio del confidente fuera beneficioso al acusado ni que hubiese sido suprimido voluntariamente por el fiscal, en cuyo caso, surgiría la presunción de que ese testimonio, de presentarse, hubiera sido adverso al Pueblo. En *Pueblo v. Torres García, supra*, se reveló el nombre del confidente y surgió que estaba preso por drogas en los Estados Unidos; se estimó en estas circunstancias que el Pueblo no tenía que presentarlo como testigo de cargo.

mismos. Sin embargo, también se advierte que el mero hecho de que funcionarios o agentes del Estado provean de oportunidades o faciliten que otros infrinjan la ley, no vicia la acusación que contra esas personas les radique el Estado, pues tanto el ardid como el disimulo utilizados para aprehender a quienes se dedican a actividades criminales no está proscrito por ley ni constituye *per se* una indebida gestión gubernamental.⁴⁰ Así, en *Pueblo v. Verdejo Meléndez*, 88 D.P.R. 207, 211-212, (1963) al citar con aprobación el caso de *State v. Pacheco*, 369 P.2d 494 (Utah, 1962), se expuso esta doctrina de la forma siguiente:

“ . . . Si el delito fue, de hecho, *instigado o inducido* por las actuaciones del funcionario, hasta el punto que la conducta de este último fue la *causa principal* que produjo el delito, y sin la cual éste no hubiera sido cometido, el acusado no debe ser condenado. Por el contrario, si el estado mental del acusado era tal que deseaba e intentaba cometer el delito, el mero hecho de que un funcionario u otra persona le ofreciera una oportunidad para cometerlo no constituiría un entrapamiento; y esto no sería menos cierto aunque un agente encubierto acompañara al acusado en su plan delictivo y le ayudara o estimulara en él.” (Enfasis nuestro.)

[14] Posteriormente, en *Pueblo v. García*, 92 D.P.R. 573, 575 (1965), al referir el caso de *López v. United States*, 373 U.S. 427, 434-435 (1963), se advirtió que la conducta con la cual la defensa de entrapamiento está relacionada es la de fabricación de delitos por funcionarios de orden público y sus agentes (por ejemplo, el confidente-participante). Pero que esa conducta indebida es muy diferente a las estrategias *permisibles* que puedan usar éstos para descubrir y prevenir el crimen. De ahí que para que pueda presentarse, realmente, el problema de entrapamiento en un proceso judicial es necesario demostrar que alguna conducta por parte de esos agentes del Estado pudo inducir al acusado a cometer el delito imputado. Así, la defensa de entrapamiento no procede cuando un agente encubierto tiene conocimiento de que el acusado es un violador de la ley, por ejemplo, vendedor de ron clandestino o traficante ilegal en drogas o narcóticos, y meramente se vale del artificio o engaño para dar a éste la oportunidad de cometer el delito, *Pueblo v. Pérez*, 72 D.P.R. 865, 868 (1951). También se expuso en el caso de *Pérez* que la defensa de

⁴⁰ *Sherman v. United States*, 356 U.S. 369 (1958); y, *Masciale v. United States*, 356 U.S. 386 (1958).

entrampamiento es una afirmativa, cuya alegación requiere que el acto imputado al acusado como constitutivo de delito fue por él cometido, pues precisamente la defensa se interpone a los fines de establecer que se cometió porque medió la incitación del agente, que de no haberse ofrecido ese estímulo no se hubiese cometido el delito por el acusado.

De ahí que, a tenor con *Pueblo v. García, supra*, cuando se trata la controversia sobre si hubo o no entrampamiento, hay que determinar si el delito es uno resultante de la intención criminal del acusado o si, por el contrario, se produjo por el acusado ante la incitación o el estímulo vehemente ofrecido por el funcionario de orden público o el confidente-participante. Se ha señalado que, generalmente, la existencia de la defensa por entrampamiento no surte una limitación significativa de la conducta policial para perseguir por infracciones a la ley de drogas y narcóticos.⁴¹ Esto es así, en parte, por la misma característica secreta o velada en que se inserta la actividad de un agente durante su investigación encubierta, donde el problema de entrampamiento producido por la actividad gubernamental se refiere no tanto al momento de la transacción delictiva sino, más bien, a la conducta entre el encubierto y el traficante ilegal en drogas o narcóticos *antes* de realizarse esa transacción o acción delictiva por el acusado. Sin embargo, a tenor con las normas de *Pueblo v. Ayala Ruiz, supra*, a los fines de que el testimonio único del agente encubierto cubra con amplitud y exactitud los pormenores de hechos en torno a una transacción delictiva, debe escrutarse e interrogarse adecuadamente al encubierto a fin de establecer la forma de su *acercamiento* al acusado, pues podría ser que el afán investigativo del encubierto por realizar la compra de la sustancia ilegal al traficante constituya, por la insistencia del agente encubierto, una modalidad instigadora.⁴²

⁴¹ Tiffany, McIntyre, and Rotenberg: *Detection of Crime, supra*, pág. 261.

⁴² Cf., *Pueblo v. Seda*, 82 D.P.R. 719, 730 (1961); *Sorrells v. United States, supra*; y, *Sherman v. United States, supra*.

IV. Exposición de la evidencia sometida ante esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico y de nuestras conclusiones y recomendaciones a propósito del objeto de este Informe

A. *Los agentes especiales de la Oficina de Investigaciones Especiales del Departamento de Hacienda que fueron transferidos a la Policía de Puerto Rico*

A virtud de la Ley Núm. 116, de 28 de junio de 1969, según enmendada, 24 L.P.R.A. sec. 973 del Suplemento Acumulativo de 1972, que transfirió al Superintendente de la Policía de Puerto Rico las funciones y deberes que por la Ley Núm. 48 de 18 de junio de 1959, según enmendada, 24 L.P.R.A. secs. 973-976m, regulan el tráfico *ilegal* de drogas y narcóticos en Puerto Rico, varios agentes especiales de la Oficina de Investigaciones Especiales (OIE) del Departamento de Hacienda fueron transferidos en agosto de 1969 a la Policía de Puerto Rico. Con este personal transferido así como de nombramiento original por el Superintendente de la Policía se estructuró la actual División de Drogas y Narcóticos (DDN) de la Policía de Puerto Rico. Recuérdese que recientemente se aprobó la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971 conocida como Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico [24 L.P.R.A. secs. 2101 *et seq.*] que deroga y substituye, según los términos expuestos anteriormente, la Ley de Drogas y Narcóticos de Puerto Rico, Núm. 48 de 1959. Así, antes de aprobarse la Ley 4 de 1971, la fase *lícita* del tráfico en drogas y narcóticos estaba bajo la administración y supervisión del Departamento de Hacienda, particularmente por la Oficina de Investigaciones Especiales así como la fase *ilegal* en drogas y narcóticos relacionada con el *comercio interestatal o del extranjero*; mientras que la Policía asumió la responsabilidad de investigar y perseguir el tráfico *ilegal* en drogas y narcóticos en su dimensión *insular*. Ahora, con la aprobación de la Ley 4 de 1971, se transfirió al Departamento de Justicia aquellos agentes especiales que fueron transferidos a la Policía a tenor con la Ley 116 de 1969, salvo esos funcionarios que ingresaron colateralmente a la Policía así como los otros que ingresen en el Cuerpo de la Policía por conversión de sus plazas como agentes especiales en policías; mientras que el Departamento de Salud asumirá la administración, reglamentación y supervisión del comercio *lícito* de drogas y narcóticos, ahora mentadas como sustancias controladas, y la Policía de Puerto Rico continuará con

sus funciones y deberes de investigar y perseguir el tráfico *ilícito* en drogas y narcóticos.

Por razón de estos cambios no vamos a comentar detalladamente sobre aquella primera transferencia de varios agentes de la Oficina de Investigaciones Especiales del Departamento de Hacienda a la Policía de Puerto Rico ni narrar las vicisitudes de éstos al no conseguir de la dirección policial una articulación efectiva de sus funciones dentro de la División de Drogas y Narcóticos que se creó en la Policía. Basta señalar, por un lado, que la ausencia de una armonización institucional de estos agentes transferidos y los de nombramiento original en la División de Drogas y Narcóticos de la Policía no fue un mero problema de confianza o "lealtad" como algunos aducen erróneamente, y por ello, se explica, en parte, la iniciativa legislativa de transferir y retener a esos agentes especiales ahora en el Departamento de Justicia. El problema original fue, más bien, el resultado de una divergencia de metodología investigativa en el campo de la gestión encubierta por lo gubernamental para combatir el tráfico ilegal de drogas y narcóticos, mediatizado por una transferencia dictada por ley que, en la mayoría de los casos, no fue del agrado de esos servidores públicos. Debe señalarse que estos agentes especiales bajo la dirección del Sr. José Núñez Barber en la Oficina de Investigaciones Especiales del Departamento de Hacienda, eran reclutados tras cumplir *substancialmente* con determinados requisitos antes de emprender sus labores como encubiertos, entre ellos, que debían poseer unos sesenta créditos de educación universitaria; preparación o experiencia previa en investigación criminal, se instruían mediante cursos de investigación criminal en drogas y narcóticos, dados por su Director, otros agentes de experiencia, o por el Negociado de Drogas y Narcóticos federal; además que se escrutaba minuciosamente su condición moral y motivación para trabajar como agentes especiales. Satisfechos esos pasos iniciales entonces se asignaban como agentes encubiertos en determinada zona territorial, pero siempre bajo la estricta supervisión de su Director y de otros agentes de esa Oficina. Así, pasó a la Policía de Puerto Rico un personal bien preparado y de vasta experiencia en investigaciones criminales de drogas y narcóticos en la Policía de Puerto Rico dentro de las exigencias que ello amerita. Sin embargo, no fue posible en la División de Drogas y Narcóticos de la Policía aprovechar al máximo esa infusión investigativa. Cabe apuntar, no obstante, que existe en la Policía de Puerto Rico

una tendencia y pretensión real de ir mejorando sus métodos y prácticas relacionadas con investigaciones de delitos a través de agentes encubiertos, en parte, porque la experiencia acumulada por sus presentes directores, algunos de ellos ex-agentes especiales que ingresaron por conversión de plazas al Cuerpo de la Policía, y en vista precisamente sobre lo que hacía la Oficina de Investigaciones Especiales, permite pensar en un mejoramiento substancial de esos métodos.

[15] De otro lado, debe señalarse que la cuestión transparente sobre el *status* funcional de aquellos funcionarios públicos comprendidos dentro del servicio por oposición no queda superada por un mero peregrinaje de éstos de una instrumentalidad gubernamental a otra, máxime cuando la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, Núm. 4 de 1971, dispone parcamente de que el Secretario de Justicia los utilizará para los fines que estime pertinentes conforme a esta ley, además de que retienen los derechos, clasificaciones, rangos y beneficios que varias leyes les reconocen. En consecuencia, recomendamos al Hon. Secretario de Justicia que fije de manera reglamentaria todos los asuntos pertinentes al uso de estos funcionarios gubernamentales, entre otros asuntos, de clasificación, rangos, funciones y deberes, compensación, vacaciones, traslados, causas y procedimientos disciplinarios, a fin de evitar la situación anómala de aquellos agentes especiales entonces en la Policía de Puerto Rico que, en parte, respondió a una carencia de normatividad en cuanto al uso y disposición de éstos. Es necesario añadir que ahora como antes se precisa la mejor coordinación de los esfuerzos de la Policía de Puerto Rico, el Departamento de Justicia y de otras instrumentalidades gubernamentales—insulares y federales—a fin de establecer unas bases más sólidas de colaboración y reciprocidad informativas e investigativas para contrarrestar el tráfico ilegal de drogas y narcóticos así como realizar nuestra política pública de rehabilitar al delincuente y al adicto en drogas o narcóticos.

Con estas observaciones iniciales vamos a exponer lo que, a nuestro juicio, debe constituir la instrumentación diaria por lo gubernamental del método de investigación encubierta para perseguir el tráfico ilegal en drogas y narcóticos, de cuya situación surgió, y todavía queda, la “gran insatisfacción” que manifestó el Tribunal Supremo de Puerto Rico, que repite e intuye la ciuda-

danía en general, y que esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico también ha podido sentir, en relación con el sistema de investigación criminal, particularmente en conexión con el uso de agentes encubiertos y la suficiencia legal del testimonio único de éste sobre la transacción o acción delictiva, con el agravante de que esta forma de investigar requiere dilatar el arresto inmediato de las personas relacionadas con la comisión de delitos sobre drogas y narcóticos.

B. La investigación encubierta en cuanto tal

Es sabido que la función primaria de los agentes de orden público es prevenir o perseguir el delito y aprehender al delincuente, y no incitar a los ciudadanos para que cometan delitos y luego castigarlos por los mismos. Igualmente que en nuestro ordenamiento jurídico, al igual que en el norteamericano, estatal y federal, se acepta el investigar determinados delitos cuya característica clandestina los haría de difícil punición si no se utilizara la gestión encubierta por lo gubernamental para perseguir esos delitos, y también se estima que en realizar esa función pública el valerse del ardid, artificio, disimulo, engaño, o de brindar una oportunidad al delincuente, en términos generales, no constituye una indebida actuación gubernamental. *Pueblo v. Pérez*, 72 D.P.R. 865 (1951) y *Lewis v. United States*, 385 U.S. 206, 208-209 (1966). Sin embargo, en *Lewis* también se indicó que varias garantías constitucionales de la Constitución federal, lo cual también puede pensarse en las contenidas en la Carta de Derechos de nuestra Constitución, acotan este tipo de actuación gubernamental para protección del individuo.

[16, 17] Por otro lado, señalamos que el afán investigativo de un agente encubierto por realizar la compra de la sustancia ilegal al traficante *podría* constituir una modalidad instigadora, por lo que de darse se establecería la defensa de entrapamiento. Creemos, además, que el uso indebido de investigaciones criminales a través de agentes encubiertos no se reduce a este aspecto como protección de la persona acusada, sino que también debe apreciarse dentro del contexto general de la libertad esencial a proteger a las personas, particularmente el derecho a la intimidad, frente a una investigación *abusiva o irrazonable* por el Estado.⁴³

⁴³ Ver, en este sentido, la opinión disidente del Hon. Juez Asociado del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Sr. Douglas, en cuanto a *Osborn v. United States*, 385 U.S. 323, 340-354 (1966), y *Lewis v. United States*, 385 U.S. 206, 212 (1966).

De ahí que, si la actual situación de la investigación encubierta para reprimir delitos sobre drogas o narcóticos no supera esa gran insatisfacción que hasta ahora, en parte, su metodología ordinaria o diaria ha generado, tal vez, sea necesario la intervención independiente de lo judicial para que fije, mediante la orden correspondiente, y apoyada en causa probable para creer que determinada persona vende o distribuye ilegalmente drogas o narcóticos, y delimite cuidadosamente el uso de estas investigaciones encubiertas. *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1966).⁴⁴ Lo expresado no se refiere cuando se trata de establecer por un agente encubierto una relación *ocasional* o *aislada* que produce la comisión de un delito aunque ello conlleve también dilatar el arresto inmediato de una persona a fin de preservar la identidad del encubierto y de la eficacia de su investigación. Estamos pensando que en los casos en que se trate de “infiltrar” de forma *continua* a un agente encubierto en relación con una persona de la cual se tenga *alguna* base empírica que indique su disposición para vender ilegalmente drogas o narcóticos, la actuación policial esté acotada por una intervención judicial a nivel investigativo que posibilite trabar *eficazmente* la transacción o acción delictiva. En nuestro régimen jurídico es precisamente la interposición judicial que delineando o supervisando la labor policial para encaminar a ésta dentro de los cauces legales, lo que constituye la mayor garantía contra posibles actuaciones ilegales o irrazonables de esos funcionarios de orden público.⁴⁵

[18] Adviértase que, generalmente, la pesquisa encubierta se nutre de confidencias o querellas que aportan los ciudadanos, y que éstas deben ser corroboradas para determinar su confiabilidad mediante una gestión prudente y discreta por los funciona-

⁴⁴ Ver, además de la opinión disidente del Juez Douglas ya citada, Edmund W. Kitch, *Katz v. United States: The Limits of the Fourth Amendment*, en 1968 *The Supreme Court Review*, págs. 133-152; *Judicial Control of Secret Agents*, en 76 *Yale L.J.* págs. 994-1019; y nuestro informe sobre *El Uso de Cámaras de Televisión con Propósitos de Vigilancia en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico y los Derechos Civiles* (1971-CDC-020) [pág. 459 de este tomo], 61 páginas, en donde se resume la jurisprudencia sobre vigilancia electrónico-auditiva que por analogía se pretende extender a investigaciones encubiertas sin aquélla.

⁴⁵ Ver, *Pueblo v. Luciano Arroyo*, 83 D.P.R. 573, 582 (1961); y *McNabb v. United States*, 318 U.S. 332 (1943), entre otros, sobre la función supervisora de lo judicial en la administración correspondiente de la justicia criminal; y, Clara López Baralt: *Posición del Tribunal Supremo Frente al Testimonio Único del Agente Encubierto*, *supra*.

rios de orden público,⁴⁶ antes, claro está, de comunicarlas a un agente encubierto para que continúe o emprenda la acción correspondiente para descubrir esa posibilidad delictiva. Por otro lado, una investigación criminal sobre drogas o narcóticos mediante agentes encubiertos debe orientarse, principalmente, para llegar a los planos más elevados en que personas trafican ilegalmente con esas substancias en gran escala.⁴⁷ Así, repetimos, lo expuesto como *posible* intervención judicial en la etapa investigativa por agentes encubiertos, no se refiere al traficante callejero que ocasionalmente pueda vender ilegalmente drogas o narcóticos, pues resulta difícil anticipar esa transacción o acción delictiva dada su mayor contingencia, aunque en esta dimensión parece ser que los agentes encubiertos han trabajado con mayor eficacia, sino, cuando se trate de penetrar íntimamente e incluso como allegado por disimulo a un traficante en gran escala de esas sustancias ilegales y para lo que se requiere un acercamiento más intensivo y extensivo por encubiertos debidamente adiestrados y orientados normativamente.⁴⁸

[19] De otro lado, esta intervención judicial que aquí exponemos como posibilidad no se refiere a nuestra recomendación de que se fije un término de seis meses, más o menos, en que las investigaciones encubiertas deben culminar con la determinación

⁴⁶ Cf. nuestro Informe sobre *La Vigilancia e Investigación Policiaca y los Derechos Civiles* (1970-CDC-014) [pág. 27 de este tomo], 83 páginas: a propósito de las normas constitucionales que rigen la función policial en sus etapas investigativas.

⁴⁷ Ver, *Task Force Report: Narcotics and Drug Abuse*, publicación de la President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (U.S. Government Printing Office, Washington, 1967), a la pág. 9: sobre la vital importancia de la labor de inteligencia para ascender la estructura piramidal del tráfico ilícito en drogas y narcóticos.

⁴⁸ Nótese la diferencia de este acercamiento íntimo de relaciones personales directas, generalmente a solas, entre el agente encubierto y el sujeto que ilegalmente puede vender drogas o narcóticos; de la vigilancia individualizada que aunque continua no conlleva un contacto físico con el vigilado y que examinamos en nuestro informe sobre *La Vigilancia e Investigación Policiaca y los Derechos Civiles*, *supra*; y, más aún, de la vigilancia u observación física en general, personal y/o con ayudas visuales que examinamos en nuestro informe sobre *El Uso de Cámaras de Televisión con Propósitos de Vigilancia en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico y los Derechos Civiles*, *supra*; estas últimas formas de actuación gubernamental, en circunstancias públicas o en donde pueden tener acceso legalmente, no requieren la previa autorización judicial, que sí se requiere en cuanto se monta por lo gubernamental una vigilancia electrónico-auditiva sobre una persona, en situaciones en que se estima para ésta una expectativa objetiva de intimidad contra esa intervención estatal. Cf., *Katz v. United States*, *supra*; *Lewis v. United States*, *supra*; *Desist v. United States*, 294 U.S. 244, 246-248 (1969); y, *United States v. White*, 28 L.Ed.2d 453 (1971).

por un magistrado de causa probable para el *arresto* que se ha de contar a partir de la fecha en que se alegan contra una persona unos hechos delictivos por drogas o narcóticos, sino, incluso a una etapa investigativa anterior en que la magnitud e intensidad de investigar por agentes encubiertos quede delimitada por lo judicial. Es obvio que de la conjugación de ambas indudablemente se garantizaría un mejor procedimiento en la justicia criminal a la vez que posibilitaría una mayor certeza en la protección de los derechos constitucionales de las personas que se desenvuelven en nuestra comunidad. No vemos razón alguna para diferenciar el que se pueda exigir a un agente encubierto que preste ante un fiscal su declaración jurada dentro de 120 horas desde la transacción o acción delictiva, de imposibilitar que un magistrado pueda intervenir en determinadas etapas de la investigación encubierta, pues tanto en una como en otra se pueden tomar las providencias necesarias para asegurar la identidad del encubierto y la extensión que razonablemente precise, por justa causa, su investigación criminal. Esta mayor laboriosidad en el quehacer gubernamental cuando ello se dé para mejorar sus actuaciones y preservar las libertades personales constituye un sacrificio mínimo comparado con el esfuerzo invariable que requiere el proteger la libertad esencial en una comunidad democrática.

No obstante, es menester señalar que en *Lewis v. United States*, 385 U.S. 206, 208-210 (1966), se reiteró la necesidad de que lo gubernamental se valga de la actividad encubierta para perseguir delitos que se caracterizan por su clandestinidad, por lo cual esa forma engañosa del proceder estatal en cuanto a la identidad del encubierto no requiere una previa autorización judicial, *United States v. White*, 28 L.Ed.2d 453, 457 (1971), ni se estima como irrazonable constitucionalmente. Así se resolvió que,⁴⁹

“ . . . the Fourth Amendment was (not) violated when a federal narcotics agent, by misrepresenting his identity and stating his willingness to purchase narcotics, was invited into petitioner's home where an unlawful narcotics transaction was consummated and the narcotics were thereafter introduced at petitioner's criminal trial over his objection.”

⁴⁹ La Enmienda Cuarta de la Constitución federal protege contra registros o allanamientos irrazonables, así como la Sección 10 del Artículo II de nuestra Constitución; además de que sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse; dándose la exclusión de evidencia obtenida en violación de estas garantías.

Por otro lado, en *Desist v. United States*, 294 U.S. 244, 246-248 (1969), esa intervención independiente de lo judicial en la etapa de investigación policial parece no extenderse más allá del problema examinado en *Katz*, esto es, la incautación electrónico-auditiva. Y en *United States v. White, supra*, incluso examinándose a tenor con la doctrina de *Katz*, se declara, reiterando parcialmente lo resuelto en *On Lee v. United States*, 343 U.S. 747 (1952) que trata, en parte, sobre el problema de la gestión encubierta por lo gubernamental y que se vale del ardid, engaño o disimulo para confrontarse con lo delictivo, que no existe “a justifiable and constitutionally protected expectation that a person with whom (the defendant) is conversing will not then or later reveal the conversation to the police.” De ahí que, relacionándolo con *Lewis, Hoffa v. United States*, 385 U.S. 293 (1966) y *Osborn v. United States*, 385 U.S. 323 (1966), la forma disimuladora del agente encubierto para realizar una compra al traficante ilegal en drogas o narcóticos, sin más, no constituiría un registro o incautación irrazonable ni un ataque abusivo a la intimidad de quien voluntariamente, y a su riesgo, ha realizado la transacción o acción delictiva. Así, en la opinión concurrente del Hon. Juez Asociado de los Estados Unidos, Sr. Brennan, en el caso de *Lewis* se expuso lo siguiente:

“The Fourth Amendment protects against governmental intrusion upon the ‘sanctity of a man’s home and the privacies of life’ (*Boyd v. United States*, 116 U.S. 616 (1886)) However, the occupant can break the seal of sanctity and waive his right to privacy in the premises. Plainly he does this to the extent that he opens his home to the transaction of business and invites anyone willing to enter to come in to trade with him. When his customer turns out to be a government agent, the seller cannot, then, complain that his privacy has been invaded *so long as the agent does no more than buy his wares.*” (*Lewis v. United States*, 385 U.S. 206, 213; énfasis nuestro.)

Sin embargo, nuestra sugestión en cuanto a una *posible* intervención independiente de lo judicial en alguna etapa investigativa, y en relación con el objeto de este Informe, debe verse también en el sentido de que la tarea del agente encubierto esté modulada por varios planos de supervisión o control; así, en primer lugar, por otros agentes policiales, el supervisor inmediato o el director quienes deberán conocer e incluso corroborar el *área* en que esté operando el encubierto, los sitios que visitó o estará, los

gastos en que incurrió, rendirle al supervisor inmediato o director el informe por escrito de la transacción o acción delictiva junto con la evidencia ocupada, que se entregará inmediatamente al químico para su análisis correspondiente, al igual que identificarle a los agentes policiales designados para ello la persona que le vendió ilegalmente drogas o narcóticos, todo esto lo antes posible—mejor dentro de veinticuatro horas de la transacción o acción delictiva; en segundo lugar, prestar por el encubierto su declaración jurada sobre la misma ante el fiscal dentro de 120 horas de realizada; y, por último, procurar la orden correspondiente de un magistrado para que se determine causa probable para el arresto contra la persona de quien se alegue la comisión de uno o varios delitos sobre drogas y narcóticos, aunque esta última instancia pueda diferirse por un término razonable a fin de que se mantenga la confidencialidad de la identidad del encubierto y se procure la mayor eficacia de la investigación contra el tráfico ilegal de drogas y narcóticos en gran escala. De ahí que, en modo alguno, quiere decirse que lo judicial asuma la dirección de una investigación encubierta que corresponde a lo ejecutivo del gobierno, sino, más bien, que en determinadas instancias la magnitud e intensidad de la investigación encubierta aconseje la intervención independiente de lo judicial para que delimite el ámbito de la misma e impida las posibilidades de arbitrariedad en la conducta de esos funcionarios de orden público.⁵⁰

C. *Uso de agentes encubiertos*

[20] Definimos al agente encubierto como aquel funcionario gubernamental que generalmente se recluta mediante nombramiento, a diferencia de por contrato, y que se adscribe a, o forma parte de, una instrumentalidad gubernamental, por ejemplo, la División de Drogas y Narcóticos de la Policía de Puerto Rico, o los Departamentos de Hacienda o Justicia, y al cual se conceden las facultades que con arreglo a las leyes disponen sobre funcionarios de orden público. Consideramos que la función primordial del agente encubierto para perseguir el tráfico ilegal de drogas o narcóticos debe orientarse, particularmente, para llegar a los niveles más altos de la estructura piramidal de ese fenómeno de patología social. De ahí que recomendamos que esos servidores

⁵⁰ Véase, sobre esta intervención judicial en la etapa investigativa por agentes encubiertos, *Judicial Control of Secret Agents*, en 76 Yale L.J. 994, 1015-1019 (1967).

públicos al reclutarse por las autoridades gubernamentales correspondientes deben satisfacer substancialmente determinados requisitos, a saber: deben poseer adecuada preparación académica, mejor si universitaria; preparación previa o experiencia en investigación criminal; deben adiestrarse al momento de ser reclutados como preparación preliminar en cursos, individuales o en grupos, de investigación criminal en drogas y narcóticos por el director u otros agentes de experiencia en la División de Drogas y Narcóticos de la Policía, o por el Negociado de Drogas y Narcóticos federal u otra instrumentalidad que ofrezca adiestramiento en esas materias; y, es imprescindible que se escrute minuciosamente su condición moral, estructura de su personalidad y motivación para trabajar como agentes encubiertos.

[21] Una vez que se compruebe por el director o funcionario en quien aquél delegue que está preparado para integrarse en la división como agente encubierto debe compenetrarse de toda la información pertinente que obre en los archivos de la división o que llegue de sus fuentes informativas sobre el área en que habrá de ser localizado como agente encubierto. Incluso debe iniciarse con una compra de tanteo, es decir, para verificar el adiestramiento recibido al igual que comprobar la confiabilidad de las confidencias o querellas que podrían nutrir su esfuerzo investigativo. Asignado en propiedad a un área de investigación encubierta debe asignársele un supervisor inmediato que mantenga contacto continuo con aquél y a quien deberá rendir informes detallados sobre sus movimientos y gestiones policiales. Tan pronto como logre entablar una relación de confianza con el traficante ilegal en drogas y narcóticos deberá proceder según las circunstancias a realizar la compra (o compras) de la sustancia ilegal, lo cual sin dilación informará por escrito a su supervisor inmediato a la vez que le entrega *toda* la evidencia ocupada. El informe de compras deberá contener todos los hechos que establezcan los elementos del delito (o delitos), datos sobre el traficante ilegal que lo puedan identificar mejor, fecha, hora y lugar de la transacción o acción delictiva; el cual firmará bajo juramento; mientras que el supervisor inmediato consignará sus iniciales y demás datos de la identificación, recepción y archivo del informe de compras; y, recibirá, rotulará y entregará la evidencia ocupada al químico para el análisis y certificación correspondientes. El encubierto deberá rendir cuentas de todos los gastos incurridos, y sobre las canti-

dades en dinero recibidas para efectuar la transacción o acción delictiva que, a su vez, deberá examinarse minuciosamente por el agente supervisor a los fines de comprobar la exactitud de esas cuentas al igual que corroborar, por sí o a través de otros agentes policiales, de que se hayan destinado los dineros para verdaderos propósitos públicos relacionados con la persecución del tráfico ilegal de drogas y narcóticos. Aunque la evidencia obtenida por esta Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico no permite establecer directamente que los dineros asignados para compras de la sustancia ilegal puedan utilizarse por el agente encubierto para revender la especie ocupada y así ir ganando la "confianza" de traficantes o adictos dentro de su zona de investigación, queremos advertir que esta práctica, de existir, constituye, a nuestro juicio, una modalidad instigadora y reprochable de conducta gubernamental, pues el disimulo permisible constitucionalmente nunca debe llegar hasta la propia distribución gubernamental de sustancias ilegales no importa la razón o el motivo de necesidad que pueda aducirse.

En vista de que la transacción o acción delictiva se da, generalmente, a solas entre el agente encubierto que compra y el traficante ilegal en drogas y narcóticos que vende, dándose pues, escasas posibilidades de corroboración, esto es, por evidencia directa de *otros* agentes policiales que por sí misma relacione el traficante con la comisión del delito, debe exigírsele al agente encubierto que utilice el método de identificación por señas del traficante ilegal a los otros agentes policiales designados para ello. Estos últimos como agentes identificadores deberán estar próximos al área de trabajo del encubierto, y habiendo acordado previamente con éste una vía de comunicación puedan recibir del encubierto la clave de identificación lo más rápido posible. Señalado discretamente el traficante ilegal por el encubierto, éste y los agentes identificadores procederán a rendir el informe de identificación respectivo donde incluirán los pormenores pertinentes, así como los identificadores consignarán los hallazgos posteriores que su gestión revele, los cuales serán entregados al agente supervisor quien, a su vez, certificará su recepción y archivo en la División de Drogas y Narcóticos.

Toda esta información por informes escritos constituirá en lo pertinente la fundamentación de la declaración jurada sobre la transacción o acción delictiva que prestará el agente encubierto dentro de 120 horas de realizada la misma al fiscal designado para

recibirla. Así, la declaración jurada del agente encubierto sobre la transacción o acción delictiva se fundamentará, primero, por lo expuesto por escrito y bajo juramento en el informe de compras, el cual, además de lo anteriormente señalado, mencionará detalladamente la colaboración recibida, si ése fuere el caso, de algún confidente o confidente-participante, aunque la acción del confidente haya sido una de introducir meramente al encubierto ante el traficante ilegal de drogas o narcóticos; y, segundo, sobre lo descrito en su informe de identificación, aunque éste puede dispensarse según lo incluido en el primero y de darse ambos actos a intervalos próximos.

D. Relación entre el agente encubierto y su supervisor

[22-25] Es imprescindible que el agente supervisor como funcionario de orden público y responsable inmediato del trabajo del agente encubierto sea una persona de vasta experiencia y preparación en investigación criminal, particularmente en materia de drogas y narcóticos, por lo cual debe estar debidamente calificado para ese puesto. El rango de Sargento de la Policía, sin más, no debe ser índice para una asignación de esta naturaleza. El número de agentes encubiertos asignado a un supervisor no debe ser excesivo, ya que es necesario mantener un control efectivo de sus actividades investigativas. Tampoco debe ser el agente supervisor un mero receptor de información, evidencia ocupada por los agentes a su cargo y otros particulares. Resulta necesario que el agente encubierto mantenga constantemente informado al supervisor sobre el área en la cual aquél está trabajando, así que este último participe como supervisor de campo, en el área inmediata de investigación encubierta, de sus agentes. El supervisor debe velar y exigir, que el agente encubierto le rinda su informe de compras lo más rápidamente posible, mejor si el mismo día en que se dio la transacción o acción delictiva. Además, entre ellos deben rotular y firmar la evidencia ocupada, la cual se entregará total e inmediatamente al químico para su análisis y certificación correspondientes.

E. Método de identificación por señas

[26] En una investigación encubierta puede darse, ocasionalmente, que otro agente policial o el agente supervisor presencie la transacción o acción delictiva que se traba entre el agente encubierto y el traficante ilegal en drogas o narcóticos, sin em-

bargo, generalmente esto no ocurre así, por lo cual debe utilizarse el método de identificación por señas, a fin de que el encubierto indique la persona que hizo la venta ilegal. En este último caso, además de que el encubierto tiene que rendir su informe de compras, éste le señala a otros agentes la persona que realizó la venta ilegal según lo acordado entre éstos. Esta identificación por señas, claro está, debe hacerse discretamente y en la cual otro agente policial o el supervisor, aparentando cualquier motivo se aproxima al vendedor ilegal para fijarlo en su mente. Luego, tanto el encubierto como el agente identificador redactan sus informes de identificación. Este método, además de aminorar las posibilidades de un error de identificación, permite que otros agentes procedan inmediatamente a iniciar una investigación minuciosa sobre la persona identificada, sobre cuyo resultado se puede obtener información sobre su verdadero nombre, dirección, lugares que frecuenta, personas que le son conocidas y allegados, fotografías suyas, y otros pormenores pertinentes, que también se incluyen en el informe de identificación que completan él o los agentes identificadores.

F. Sobre la evidencia ocupada y el análisis químico

[27] El agente encubierto tiene que entregar *toda* la evidencia ocupada como drogas o narcóticos en la transacción delictiva, por lo cual recabamos de forma vehemente que el agente supervisor se cerciore por todos los medios necesarios de que el agente encubierto no pueda retener cantidad o sobre alguno de la misma. Esta evidencia ocupada después de ser rotulada y firmada por el agente encubierto y su supervisor deberá ser entregada inmediatamente al químico para su análisis, certificación sobre el resultado y retención, desde luego, como evidencia objetiva en contra de la persona acusada por infringir la ley de drogas y narcóticos, la cual se guardará entonces de forma sellada hasta ser presentada en evidencia.

Igual diligencia tiene que realizarse cuando se trate de material "encontrado" de drogas o narcóticos por cualquier agente policial, el cual será entregado inmediata y totalmente al químico para su análisis, certificación y, en este caso, total destrucción. Esta instancia ocurre cuando la evidencia incautada no es el producto de una transacción o acción delictiva que se relacione con una persona acusada de infringir la ley de drogas y narcóticos.

G. Uso de confidentes y de confidentes-participantes

[28, 29] Definimos al confidente como una persona que por diversos motivos y circunstancias aporta información a las autoridades de orden público, que puede ser útil para prevenir o perseguir el delito o aprehender al delincuente, ya sea porque ofrezca una indicación objetiva para iniciar una vigilancia o investigación policíaca, o arrestar a una persona, o procurar una orden judicial de registro, allanamiento o arresto, todo lo cual esté relacionado con la comisión de un delito público. Es necesario que toda información que se allegue por esta vía, o cualesquiera otras fuentes informativas, se investigue preliminarmente por agentes policiales a los fines de que determinen su confiabilidad, particularmente si esa información ha de utilizarse por el agente encubierto. Estimamos que en cuanto al confidente *remunerado* debe mantenerse por la División de Drogas y Narcóticos un expediente *más* detallado sobre la aportación informativa de éste, que contendrá su número de identidad, que se mantendrá separado de su nombre en otra tarjeta, otros datos personales suyos, descripción breve pero precisa de la información aportada y constancia de los dineros recibidos, que estará archivado de forma confidencial y accesible a un número limitado del personal de la División de Drogas y Narcóticos, o a otras personas por autorización del director de la División. Como práctica ordinaria sólo debe pagarse por las autoridades de orden público aquella información que resulte confiable tras su debida pesquisa preliminar por éstas.

[30, 31] Por otro lado, definimos al confidente-participante como aquella persona que, fuera de un funcionario del orden público, tome parte activa en la transacción o acción delictiva que se persigue mediante la gestión encubierta de lo gubernamental. Cualquier persona que sea utilizada como confidente-participante en estos casos debe investigarse minuciosamente para determinar su confiabilidad como colaborador gubernamental y, además de mantenerse un expediente confidencial sobre los servicios que rinda el confidente-participante, su reclutamiento y los términos para lo cual se recluta deben quedar fijados por contrato también confidencial al igual que se someterá a la más estricta supervisión por el personal correspondiente de la División de Drogas y Narcóticos. Debe tenerse especial atención con el confidente-participante (o confidente por remuneración) que fuere adicto a drogas o narcóticos, a quien nunca se facilitará por agentes policiales drogas

o narcóticos ni se omitirá de exigirle la responsabilidad criminal por cualquier delito que incurra, aunque pueda tomarse en cuenta a su favor esa cooperación de ser condenado por un delito.

Entre los métodos en que una unidad policial de drogas y narcóticos puede hacer uso de un confidente-participante dentro de una investigación encubierta está lo que se mienta como compra por el confidente bajo supervisión visual del agente encubierto. Ello responde a que por diversos motivos resulta más fácil para el confidente lograr establecer una relación de confianza con el traficante ilegal en drogas o narcóticos pero, a su vez, se requiere que esa actividad ocurra bajo la *continua* observación y compañía—próxima—del agente encubierto. Este antes de llegar al sitio previsto donde realizaría el traficante su acto delictivo registra minuciosamente al confidente-participante para cerciorarse de que no posea drogas o narcóticos a la vez que le hace entrega de dinero *marcado* para pagar por la compra de la sustancia ilegal. Realizada la transacción o acción delictiva, el confidente-participante y el agente encubierto se encaminan a determinado lugar donde el segundo le registra nuevamente y obtiene *toda* la evidencia ocupada, así como comprueba la evidencia ocupada y su equivalencia con lo pagado por el confidente-participante. Sobre esas instancias de trabajo se hace una relación escrita de los registros hechos por el encubierto al confidente-participante y además se hace formar parte en el informe de compras que tiene que rendir el encubierto cubriendo todos los aspectos en relación con la transacción o acción delictiva, particularmente relatando la participación que hubiere tenido el confidente. Este Informe de compras constituye la fundamentación de la declaración jurada del agente encubierto sobre la transacción o acción delictiva en la cual tuvo conocimiento personal y directo y, por ende, resultaría suficiente en ley como testimonio contra la persona a arrestarse por violar la ley de drogas y narcóticos.

Otro método es el de utilizar al confidente-participante para presentar o introducir al agente encubierto ante el traficante ilegal en drogas y narcóticos. Aquí, toda gestión ulterior la realiza el encubierto quien sólo se vale del confidente-participante para romper cierta hostilidad o suspicacia que desarrolla un infractor de la ley para trabar relación con un desconocido. Este método se utiliza con mayor frecuencia que el de compra por supervisión visual porque resulta más económico al erario público y,

tal vez, más confiable y digno de crédito por el juzgador de los hechos dada la notoria reputación que suelen tener algunos confidentes-participantes, quienes generalmente tienen pendiente alguna causa criminal en contra suya por otros hechos, incluso por violar la ley de drogas y narcóticos.

[32] Es nuestro parecer que ambos métodos pueden utilizarse si la supervisión gubernamental sobre la conducta del confidente-participante queda minuciosamente fijada a fin de evitar algún extravío de la justicia o fabricación de casos por drogas y narcóticos. Nunca debe permitirse que el confidente-participante realice compras solo y debe rechazarse cualquier pretensión por el confidente de trabajar en esta forma. Es necesario mantener el máximo control gubernamental sobre la conducta del confidente-participante dentro de una investigación encubierta.

[33] Estimamos que el privilegio del Estado de no divulgar la identidad del confidente o confidente-participante dentro de una armonización de intereses en conflicto, no debe circunscribirse cuando fuere procedente levantar la defensa de entrampamiento, sino, cuando se demuestre razonablemente que su testimonio es esencial para una debida defensa. Cf., *Roviaro v. United States*, *supra*; *United States v. D'Angiolillo*, 340 F.2d 453 (2d Cir. 1965), *cert. denegado*, 380 U.S. 955 (1965); y, *Rugendorf v. United States*, 376 U.S. 528, 540-541 (1964).

V. Resumen de conclusiones y recomendaciones

(1) El uso de agentes encubiertos e informantes pagados para investigar individuos que pudieran estar conectados con el tráfico ilícito de drogas y narcóticos o involucrados en actividades que pudieran contravenir la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, conocida como Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico [24 L.P.R.A. secs. 2101 *et seq.*] o la anterior Ley Núm. 48 de 18 de junio de 1959, conocida como la Ley de Narcóticos de Puerto Rico [24 L.P.R.A. secs. 973 a 976m], no constituye, *per se*, una violación de los derechos civiles de los ciudadanos; tomando en consideración el carácter clandestino del tráfico ilícito de drogas y narcóticos y/o su relación con elementos del bajo mundo o el crimen organizado, el uso de agentes encubiertos e informantes pagados es uno de los medios eficaces que tanto en Puerto Rico como en muchos otros países es utilizado por la Policía y otros cuerpos de investigación criminal para la detección de este tipo de delito.

(2) No hemos encontrado evidencia suficiente que nos lleve a concluir que el Superintendente de la Policía de Puerto Rico ni los oficiales que dirigen la División de Drogas y Narcóticos de la Policía de Puerto Rico hayan estado envueltos en la fabricación de prueba para que se acuse a ciudadanos inocentes de violar la anterior Ley de Narcóticos de Puerto Rico o la actual Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, o hayan auspiciado o fomentado tal práctica por la Policía de Puerto Rico.

(3) Censuramos que en algunos casos, al llevarse a cabo redadas para arrestar personas acusadas de violar la Ley de Narcóticos de Puerto Rico o la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, o al realizarse investigaciones sobre posibles violaciones a dichas leyes, algunos miembros individuales de la policía se hayan excedido en el uso de la fuerza sometiendo a los ciudadanos envueltos a tratos inhumanos. Si reprehensible es el delito reprehensible también es el trato inhumano del ciudadano, aun si éste hubiera en efecto cometido un delito.

(4) El problema creado por el tráfico ilícito de drogas y narcóticos en Puerto Rico es muy grave y el estado debe utilizar todos los recursos legales a su alcance para prevenir y reprimir este serio mal que tanto daño causa a nuestro pueblo y particularmente a nuestra juventud. El sector de nuestra comunidad, incluyendo la familia, la escuela, la Iglesia, las agrupaciones cívicas y sociales y otras similares deben aunar sus esfuerzos a los del estado para mejorar las condiciones subyacentes—inesitabilidad familiar, falta de educación, desempleo, conflictos emocionales, falta de recreación, condiciones inadecuadas de vivienda y otras—que se señalan como causa de que muchas personas sean víctimas del uso indebido e ilegal de drogas y narcóticos.

(5) Los recursos del Departamento de Justicia y de la Policía de Puerto Rico necesitan ser mejorados para enfrentarse al alarmante tráfico de drogas, particularmente en lo que se refiere a la detección de los grandes traficantes y a la obtención de información e inteligencia conducente a un mejor entendimiento de la forma en que opera dicho tráfico en la isla.

(6) La Policía de Puerto Rico necesita de personal mejor entrenado y remunerado así como de más facilidades y equipo en su División de Drogas y Narcóticos para enfrentarse con mayor eficiencia al problema del tráfico ilícito de drogas y narcóticos. Dada la peligrosidad que reviste la función del agente encubierto

en la persecución del tráfico ilegal de drogas y narcóticos, recomendamos el pago de una compensación en adición a su retribución básica, mientras el agente está dedicándose a labores de agente encubierto en operaciones de campo.

(7) El uso de agentes encubiertos e informantes pagados por la Policía de Puerto Rico en la investigación y detección del tráfico ilícito de drogas y narcóticos debe estar sujeto a ciertas normas mínimas para reducir la posibilidad de que elementos inescrupulosos puedan intentar fabricar prueba contra ciudadanos inocentes. Recomendamos a la Policía de Puerto Rico las siguientes normas en relación con el particular:

(a) todo agente encubierto que realice una transacción de drogas o narcóticos debe rendir un informe minucioso por escrito señalando todos los detalles relacionados con la forma y circunstancias en que se realizó la transacción, la fecha, hora y sitio donde se llevó a cabo la misma y una descripción completa de la persona con quien se realizó la transacción, incluyendo el nombre de dicha persona si éste fuere conocido;

(b) el informe de la transacción antes mencionada debe entregarse por el agente encubierto a su supervisor inmediatamente después de realizada la transacción y en ningún caso después de 24 horas de la transacción a no ser que existan causas graves que le impidan así hacerlo;

(c) el informe de la transacción debe ser la base para la preparación de la declaración jurada que se utilice posteriormente para la determinación de causa probable y para ordenar el arresto de la persona envuelta en la transacción;

(d) el agente encubierto debe tratar de identificar a la persona con quien realizó la transacción a su supervisor o a otro agente del orden público dentro de un término razonable después de efectuada la transacción y tanto el agente encubierto como el supervisor o agente del orden público que intervinieron en la identificación deben rendir un informe escrito a ser conservado por el supervisor en relación con la forma y circunstancias, fecha, hora y sitio donde se realizó la identificación y una descripción completa de la persona identificada, incluyendo el nombre de dicha persona si fuere conocido. Este informe debe someterse inmediatamente después de realizada la identificación y en ningún caso después de 24 horas de efectuarse la misma, a no ser que existan causas graves que impidan así hacerlo;

(e) el agente encubierto debe rendir un informe detallado por escrito a su supervisor de toda la labor realizada diariamente incluyendo los lugares visitados, las personas con quien se hizo contacto, los planes inmediatos y toda otra información que permita al supervisor conocer plenamente sus actividades;

(f) el número de agentes encubiertos asignado a un supervisor no debe ser excesivo ya que es indispensable que el supervisor mantenga un control adecuado de las actividades de éstos;

(g) la declaración jurada que el agente encubierto debe someter ante un Fiscal dentro del término de 120 horas siguientes a haberse consumado la transacción de venta según lo dispuesto por el Artículo 523 de la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico (Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971) [24 L.P.R.A. sec. 2523] debe ser presentada a un magistrado para la determinación de causa probable para el arresto tan pronto la función del agente encubierto no se vea afectada por el conocimiento de su identidad o dentro de seis meses de efectuada la transacción de venta, lo que ello ocurra primero, a no ser que se demuestre justa causa para una dilación mayor. Esta recomendación debe implementarse como una práctica interna de la Policía. Recomendamos, además, que se enmiende la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, *supra*, para implementar estatutariamente esta recomendación y para disponer que de no presentarse la declaración jurada a un magistrado dentro de seis meses de efectuada la transacción de venta, ni la declaración jurada ni el testimonio del agente encubierto podrán ser presentados en evidencia a no ser que el Tribunal determine en la vista preliminar que existe justa causa para la dilación;

(h) debe asignarse un Fiscal a cada investigación encubierta relacionada con transacciones ilegales de drogas o narcóticos, quien será informado en términos generales por la División de Drogas y Narcóticos de la naturaleza y detalles de la investigación, quien recibirá la declaración jurada de los agentes encubiertos, informes de los químicos y la evidencia material obtenida y quién intervendrá en la presentación de la declaración jurada a un magistrado y en cualquier aspecto de la redada que posteriormente se realice que sea necesario;

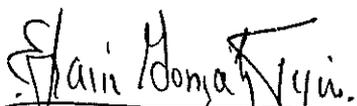
(i) la identidad de un confidente, sea éste remunerado o no, puede como regla general mantenerse secreta para fomentar que los ciudadanos cooperen con la Policía brindando confidencias sobre posibles actividades delictivas; las confidencias de informan-

tes, particularmente si son remuneradas, deben examinarse minuciosamente y con cautela, debiéndose investigar las verdaderas motivaciones que pueda tener el confidente para brindarlas y debiéndose tratar de investigar por distintos medios la veracidad de tales confidencias;

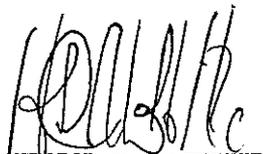
(j) a diferencia de un mero confidente que sólo aporta información a la Policía para perseguir el delito o aprehender al delincuente y por ello se reconoce al Estado el privilegio de no divulgar su fuente de información, en el caso del confidente-participante, quien toma parte activa en una transacción o acción delictiva a los fines de ayudar al gobierno en la persecución del delito, debe afirmarse como excepción al privilegio de no divulgar la identidad del confidente, el proveerla para beneficio del acusado cuando divulgar esa identidad o el contenido de su comunicación, sea pertinente y de ayuda para la defensa del acusado, o sea esencial para una determinación justa de la causa criminal incoada contra este último.

[Aprobado en San Juan, Puerto Rico, el 8 de diciembre de 1971]


 BALTASAR CORRADA DEL RIO
Presidente


 EFRAÍN GONZÁLEZ TEJERA
Vicepresidente


 FERNANDO PÉREZ COLÓN
Secretario


 HECTOR M. LAFFITTE
Comisionado


 ALFONSO MIRANDA CARDENAS
Comisionado


 JOSÉ NILO DÁVILA LANAUSSÉ
Director Ejecutivo

APENDICE A

EL USO DE INFORMANTES PAGADOS Y AGENTES ENCUBIERTOS POR
LA POLICÍA DE PUERTO RICO Y LOS DERECHOS CIVILES

Personas Deponentes en las Audiencias Públicas

3 de diciembre de 1970

1. Sr. Sixto Otero Marrero
2. Sr. Ferdinand Monarca Torres
3. Sr. Gilberto Nazario Sánchez (agente especial)
4. Sr. Leo R. Colmenero
5. Sr. José Mojica Otero (agente especial)
6. Sr. Juan Santos Oliveras Ortíz
7. Sr. Francisco Oliveras Ortíz

18 de enero de 1971

8. Sr. Fortunato Jorge Rodríguez (agente especial)

19 de enero de 1971

9. Sra. María Esther Santiago de Martínez
10. Sr. Andrés Amador Fortier (agente especial)

20 de enero de 1971

11. Sra. Rafaela Soldevila de Rivera
12. Sr. Otilio Rivera Soldevila
13. Sr. Ramón Lapuerta Hernández (agente especial)

20 de febrero de 1971

14. Sr. Ismael González Malavé
15. Sr. Cruz Pagán Cartagena (agente especial)
16. Sr. Ramón Emeterio Figueroa
17. Sra. Rina González de Figueroa

25 de marzo de 1971

18. Sgto. Miguel Albarrán Escalsullery
División de Drogas y Narcóticos
19. Sgto. José Alberto González Visó
División de Drogas y Narcóticos
20. Sgto. Efraín Sellás Acevedo
División de Drogas y Narcóticos
21. Tnte. Nelson Segarra López
División de Drogas y Narcóticos
22. Sr. Evaristo Cintrón Rivera (agente especial)

20 de abril de 1971

23. Sr. José Núñez Barber
Director de la Oficina de Investigaciones Especiales del Departamento de Hacienda
24. Sr. Luis Torres Massa
Superintendente de la Policía de Puerto Rico

21 de junio de 1971

25. Capitán Felipe Cortés García
Director de la División de Drogas y Narcóticos de la Policía de Puerto Rico
26. Sgto. Basilio Rivera Rivera
División de Drogas y Narcóticos

