



Segundo Informe Trimestral
del Supervisor Independiente
para el Departamento de Policía
de Oakland

Robert S. Warshaw
Supervisor Independiente

Office of the Independent Monitor
Police Performance Solutions, LLC
P.O. Box 396, Dover, NH 03821-0396

5 de agosto del 2010

Índice

Primera Sección

<i>Introducción</i>	2
<i>Metodología para la Evaluación del Cumplimiento</i>	4
<i>Resumen Ejecutivo</i>	5

Segunda Sección

Evaluaciones del Cumplimiento

Tarea 2: Normas y Cumplimiento Oportuno de las Investigaciones de la IAI	9
Tarea 3: Pruebas de Integridad de la IAD	11
Tarea 4: Sistema de Control de Quejas de la IAD y Proceso de Resolución Informal de Quejas	13
Tarea 5: Procedimientos de Quejas de la IAD	15
Tarea 6: Rehusarse a Aceptar o Remitir las Quejas de los Ciudadanos	24
Tarea 7: Métodos para Recibir Quejas de los Ciudadanos	26
Tarea 16: Apoyo a los Procesos de la IAD – Responsabilidad de los Supervisores/Directivos	28
Tarea 18: Aprobación de Arresto in situ por el Supervisor	29
Tarea 20: Alcance del Control para Supervisores	32
Tarea 24: Política de Informes sobre el Uso de la Fuerza	35
Tarea 25: Responsabilidad de las Investigaciones e Informes sobre el Uso de Fuerza	39
Tarea 26: Junta de Evaluación del Uso de la Fuerza (UFRB)	43
Tarea 30: Junta de Evaluación de Disparos de Armas de Fuego	46
Tarea 33: Elaboración de Informes de Mala Conducta	47
Tarea 34: Paradas Vehiculares, Investigación en el Campo y Detenciones	49
Tarea 35: Informes de Uso de la Fuerza - Identificación de Testigos	52
Tarea 37: Investigaciones Internas - Represalias Contra Testigos	53
Tarea 40: Sistema de Evaluación del Personal (PAS) - Propósito	55
Tarea 41: Uso del Sistema de Evaluación del Personal (PAS)	58
Tarea 42: Programa de Capacitación en el Campo	66
Tarea 43: Capacitación Académica y Práctica	69
Tarea 45: Política de Consistencia Disciplinaria	72

Tercera Sección

<i>Conclusión</i>	75
-------------------	----

Apéndice

<i>Acrónimos</i>	77
------------------	----

Primera Sección

Introducción

Éste es el segundo informe trimestral del Supervisor del Acuerdo de Conciliación Convenido (*Negotiated Settlement Agreement, NSA*) para el caso *Delphine Allen, et al., vs. Ciudad de Oakland, et al.* en el Tribunal de Distrito Federal del Distrito Norte de California. En enero de este año, y bajo la dirección del Juez Thelton E. Henderson, las Partes aceptaron mi nombramiento como Supervisor del Departamento de Policía de Oakland (OPD). Como tal, yo superviso el proceso de seguimiento que se inició en el 2003 con el supervisor anterior y generó 14 informes de progreso. Entre el 23 y el 28 de mayo del 2010, el actual Equipo de Supervisión realizó su segunda visita trimestral de inspección para evaluar el progreso logrado por el Departamento durante el periodo de tres meses comprendido entre el 1 de enero hasta el 31 de marzo del 2010.

Con el paso de los meses desde mi nombramiento como Supervisor de este caso, el presupuesto y los problemas económicos de Oakland, del Estado de California y del país en su conjunto se han vuelto cada vez más problemáticos. Al llevar a cabo la visita de nuestro Equipo a Oakland, las implicaciones que estos problemas tienen para la labor policial en Oakland se fueron haciendo evidentes. Tras nuestra visita, el despido de oficiales de Policía de Oakland se hizo realidad al quedar 80 oficiales pendientes de ser despedidos.

A pesar de estos problemas, el importante trabajo que hace la policía debe continuar. Asimismo, sabemos que es importante no comprometer nuestros estándares ni rebajar las expectativas que tenemos con respecto a los logros del Departamento de Policía de Oakland en el cumplimiento de los requisitos del acuerdo de conciliación negociado. Nuestras expectativas y métodos de evaluación deberán seguir siendo los mismos.

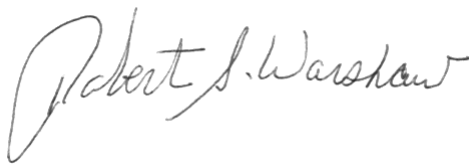
En consecuencia, seguimos agradeciendo los esfuerzos de la Oficina del Inspector General (OIG) del OPD y a los muchos funcionarios, civiles, supervisores y personal de mando por sus contribuciones al proceso de evaluación del cumplimiento para este informe. Reconocemos los esfuerzos hechos por el Jefe de Policía, Anthony Batts, que se ha encargado de la tarea de gestionar los cambiantes recursos fiscales del Departamento mientras continua apoyando los esfuerzos por lograr el cumplimiento con el acuerdo negociado.

En el cuerpo de este reporte informaremos de la situación en que se encuentra el cumplimiento de las restantes tareas activas del acuerdo. El finalizar la permanencia de siete años en el puesto del anterior supervisor, el Departamento cumplía en su totalidad 32 de las 51 Tareas requeridas, y cumplía parcialmente otras 16 Tareas. Como resultado de ello, las Partes acordaron reducir a la actual lista de 22 el número de Tareas bajo supervisión “activa”.

Durante este trimestre seguimos observando que el Departamento se encuentra en cumplimiento de Fase 1 de todas las 22 Tareas activas restantes. Con respecto a la Fase 2, o cumplimiento total, el OPD ha mantenido esta situación en 11 requisitos. Por lo tanto, los

grados generales de cumplimiento permanecen iguales a los incluidos en nuestro primer informe trimestral. Sin embargo, la situación de algunas Tareas ha cambiado de categoría. A continuación se describen estos cambios.

Los servicios policiales que se ofrecen a la comunidad siguen siendo la responsabilidad más importante que tiene el gobierno local. Por consiguiente, tenemos la confianza de que los hombres y mujeres del Departamento de Policía de Oakland sean conscientes de la necesidad de seguir esforzándose por dar lo mejor de ellos. Deseo dar las gracias al Administrador Municipal Dan Lindheim, al Jefe Batts y a su equipo directivo; y los abogados de los demandantes John Burris y James Chanin por el compromiso constante que han mantenido por el bien común.

A handwritten signature in cursive script that reads "Robert S. Warshaw".

Jefe (jubilado) Robert S. Warshaw
Supervisor

Equipo de Supervisión:

Jefe (jubilado) Charles D. Reynolds, *Supervisor Adjunto*
Teniente Coronel (jubilado) J. Rick Brown
Robin Busch-Wheaton
Comandante (jubilado) John Girvin
Jefe (jubilado) Melvin C. High
John M. Klofas, Ph.D.
Director Adjunto (jubilado) Joseph R. Wolfinger

Metodología para la Evaluación del Cumplimiento

El cuerpo de este informe se compone de nuestras evaluaciones de cumplimiento con los requisitos individuales de las 22 Tareas activas del NSA. A cada requisito le sigue una información sobre la situación de cumplimiento del requisito durante nuestro periodo anterior de elaboración del informe, un debate sobre nuestras evaluaciones y la situación actual del cumplimiento, una nota que sintetiza el cumplimiento de la Fase 1 y la Fase 2 (ver abajo), y los pasos siguientes que tenemos planeados para cada área.

La principal responsabilidad del Supervisor es determinar la situación del Departamento de Policía de Oakland con respecto al cumplimiento con los requisitos de las 22 Tareas activas. Para lograrlo, el Equipo de Supervisión visita a Oakland cada trimestre para reunirse con la Oficina del Inspector General (OIG) y otros miembros del personal del Departamento —en el Departamento, en la calle o en la oficina que ocupamos al acudir a la Ciudad. Asimismo, observamos las prácticas del Departamento; revisamos sus políticas y procedimientos, recolectamos y analizamos la información utilizando los correspondientes procedimientos analíticos y de toma de muestras; e informamos a las Partes y, cada trimestre, al Juzgado, sobre la situación del cumplimiento del OPD.

Nuestro equipo determina el cumplimiento a través del examen de las políticas y la implementación de las prácticas que sean relevantes a cada una de las Tareas activas. En primer lugar, determinamos si el Departamento ha establecido la política o conjunto de procedimientos adecuados para apoyar cada requisitos. A continuación, determinamos si el Departamento ha puesto en práctica esta política del modo adecuado.

En función a este proceso, reportaremos el grado de cumplimiento con los requisitos en dos niveles. En primer lugar, reportamos si el Departamento ha cumplido la política. El cumplimiento con los requisitos de las políticas se conoce como **Cumplimiento de Fase 1**, y el Departamento lo logra cuando se han promulgado las políticas adecuadas y se ha instruido a los miembros o empleados correspondientes del Departamento en su contenido. En segundo lugar, reportamos hasta qué punto se han puesto en práctica las políticas requeridas. El cumplimiento del nivel de la puesta en práctica se reporta como **Cumplimiento de Fase 2**. En general, para lograr el cumplimiento total el Departamento debe lograr el cumplimiento de Fase 1 y de Fase 2; es decir, se debe adoptar una política adecuada, recibir capacitación en la misma e implementarse operacionalmente.

Nuestras conclusiones sobre el cumplimiento de Fase 1 y de Fase 2 se englobarán en las categorías siguientes:

- **En cumplimiento:** Se reporta cuando se cumplen los requisitos de la política (Fase 1) o cuando se logra la puesta en marcha eficiente de un requisito (Fase 2).
- **Cumplimiento parcial:** Se reporta cuando se logra el cumplimiento de al menos uno de los requisitos (pero no todos) de una Tarea, lo que muestra un progreso hacia el cumplimiento total. Las Tareas permanecerán en cumplimiento parcial mientras determinamos que se está produciendo un progreso continuo **encaminado a lograr**

un cumplimiento importante o total.

- **En incumplimiento:** Esta categoría se reserva a los casos en que no se haya logrado un cumplimiento parcial y no se ha logrado ningún progreso.

Muchos requisitos secundarios de las 22 Tareas activas requieren el análisis de muchos ejemplos de actividad, casos u observaciones. En estas circunstancias, nuestro análisis se basa en la revisión de todos los casos o datos, o, cuando corresponda, en muestras de la población válidas para su tratamiento estadístico. Para llegar a conclusiones que se fundamenten en análisis de casos, el Departamento deberá cumplir una norma mínima. Las dos Partes han aceptado estas normas de cumplimiento, que van del 85% al 95% a una norma Sí/No.

Esta metodología respalda una revisión bien fundada y rigurosa del cumplimiento del Departamento con los requisitos de las 22 Tareas activas. Reconocemos no obstante que el alto grado de exigencia que tiene esta metodología podría impedir su aplicación a todos los elementos de todas las revisiones. Habrá circunstancias en que no podremos determinar totalmente la situación de cumplimiento de un requisito concreto a causa de la falta de información, datos incompletos u otras razones que nos impidan llevar a cabo nuestro trabajo en su totalidad y de manera coherente con la elaboración de los informes dentro de los plazos. En tales circunstancias, optaremos por no comprometer nuestra metodología forzando una conclusión sobre los grados de cumplimiento analizados. En lugar de ello, reportaremos el hallazgo como “**Aplazado**”. Al incluirse este tipo de hallazgo no se pretende dar una imagen negativa del Departamento ni dar a entender que el progreso alcanzado es insuficiente. En tales circunstancias, esperamos que en nuestro próximo informe se determine una evaluación de cumplimiento más completa en el área en cuestión.

Nuestra metodología de evaluación del cumplimiento dirige nuestro trabajo del Equipo de Supervisión y está detrás de los hallazgos presentados en este informe. Esperamos plenamente que esta metodología gobierne nuestro trabajo a lo largo de toda nuestra permanencia en este proyecto. Toda consideración sobre la revisión o cambios de esta metodología se presentará a las Partes y al Juzgado.

Resumen Ejecutivo

Éste es el segundo informe del Equipo de Supervisión para el caso *Delphine Allen, et al., vs. Ciudad de Oakland, et al.* Este Resumen Ejecutivo no pretende reproducir el cuerpo entero del informe. Por el contrario, resalta los hallazgos, tendencias, modelos o preocupaciones más relevantes materializados como resultado de nuestra evaluación.

Nuestra segunda visita a Oakland tuvo lugar del 24 al 28 de mayo del 2010. En esas fechas, nos reunimos con varios funcionarios del Departamento, incluyendo al Jefe de Policía y al Asistente del Jefe de Policía; así como miembros del personal de la Oficina del Inspector General (OIG), Departamento de Operaciones en el Campo (BFO), el Departamento de Investigaciones (BOI), el Departamento de Servicios (BOS), la División de Asuntos Internos

(IAD), División de Capacitación y División de Comunicaciones; oficiales, gerentes, supervisores y comandantes del OPD, incluyendo sargentos, tenientes y capitanes. Asimismo, consultamos a los Abogados de los Demandantes, al Administrador Municipal y a la Procuraduría Municipal (OCA). Durante nuestra primera visita de inspección, y a partir de entonces, asistimos a las reuniones y demostraciones técnicas del Departamento; revisamos las políticas del Departamento; realizamos entrevistas e hicimos observaciones en el campo; y analizamos los documentos y archivos del OPD, incluyendo las investigaciones de mala conducta, los Informes de Uso de la Fuerza, los Informes de Delitos y Arrestos, los Formularios de Datos sobre Paradas Vehiculares y otra documentación.

En base a nuestra revisión, concluimos que el Departamento logró el cumplimiento de Fase 1 de todas las 22 Tareas activas (100%). Concluimos que el Departamento logró el cumplimiento de Fase 1 y de Fase 2 (cumplimiento total) de 11 (50%) de las 22 Tareas activas. Concluimos que el Departamento logró un cumplimiento parcial de siete Tareas (32%), y aplazamos nuestra conclusión sobre una Tarea. Concluimos que el Departamento no cumplió tres Tareas (14%).

Aunque el número total de tareas que cumplían los requisitos aumentó en una desde el último trimestre, el grado de cumplimiento de algunas tareas ha cambiado. Las Tareas 6 y 7, que tratan de las quejas de los ciudadanos, pasaron de situación de incumplimiento a cumplimiento. Encontramos que en cuanto a la Tarea 30, Junta de Evaluación del Uso de Armas de Fuego, pasó de situación de cumplimiento a cumplimiento parcial. La Tarea 41, que trata del uso del Sistema de Evaluación del Personal (PAS), experimentó un cambio de situación de cumplimiento a incumplimiento.

Tarea	Fase 1: Política y Capacitación		Fase 2: Puesta en práctica		
	En Cumplimiento	En Cumplimiento	Cumplimiento o Parcial	cumplimiento	Aplazado
Tarea 2: Normas y Cumplimiento Oportuno de las Investigaciones de la IAD	√	√			
Tarea 3: Pruebas de Integridad de la IAD	√		√		
Tarea 4: Sistema de Control de Quejas de la IAD y Proceso de Resolución Informal de Quejas	√	√			
Tarea 5: Procedimientos de Quejas de la IAD	√		√		
Tarea 6: Rehusarse a Aceptar o Remitir las Quejas de los Ciudadanos	√	√			
Tarea 7: Métodos para Recibir Quejas de los Ciudadanos	√	√			
Tarea 16: Apoyo a los Procesos de la IAD – Responsabilidad de los Supervisores/Directivos	√	√			
Tarea 18: Aprobación de Arresto in situ por el Supervisor	√	√			
Tarea 20: Alcance del Control para Supervisores	√		√		
Tarea 24: Política de Informes sobre el Uso de la Fuerza	√		√		
Tarea 25: Responsabilidad de las Investigaciones e Informes sobre el Uso de la Fuerza	√		√		
Tarea 26: Junta de Evaluación del Uso de la Fuerza (UFRB)	√		√		
Tarea 30: Junta de Evaluación de Disparos de Armas de Fuego	√		√		
Tarea 33: Elaboración de Informes de Mala Conducta	√			√	
Tarea 34: Paradas Vehiculares, Investigación en el Campo y Detenciones	√			√	
Tarea 35: Informes de Uso de la Fuerza - Identificación de Testigos	√	√			
Tarea 37: Investigaciones Internas – Represalias contra Testigos	√	√			
Tarea 40: Sistema de Evaluación del Personal (PAS) - Propósito	√	√			
Tarea 41: Uso del Sistema de Evaluación del Personal (PAS)	√			√	
Tarea 42: Programa de Capacitación en el Campo	√				√
Tarea 43: Capacitación Académica y Práctica	√	√			
Tarea 45: Política de Consistencia Disciplinaria	√	√			
<i>Total Tareas</i>	22	11	7	3	1

Durante el proceso de preparación de este informe, el Equipo de Supervisión identificó una serie de aspectos importantes que consideramos esenciales para el progreso del Departamento de Policía de Oakland. Estos aspectos se describen más detalladamente al final del informe pero se resumen a continuación:

En primer lugar, somos conscientes de la importancia que tienen las actuales preocupaciones

sobre el presupuesto para el Departamento, pero también nos preocupa que estos problemas no limiten los esfuerzos de avanzar en el cumplimiento de este acuerdo contraído hace mucho tiempo. Asimismo, nos preocupa que en nuestros dos informes la constatación de progresos sea limitada. El Departamento necesita formular respuestas a las cuestiones presentadas en nuestro informe trimestral específicamente pongan atención en dichas cuestiones para que así se puedan lograr avances. En varias áreas, incluyendo las que se encargan de las quejas y las investigaciones sobre el uso de la fuerza, sigue faltando la atención necesaria a detalles como la inclusión de la información requerida o la aprobación oportuna y necesaria por parte de los supervisores. En cierta medida estas cuestiones surgieron en la revisión del uso del Sistema de Evaluación del Personal. Los informes de las revisiones del PAS no proporcionan la información adecuada para respaldar conclusiones en que no se recomiende la intervención, aunque sí hay un registro importante de cuestiones potencialmente importantes. La falta de información adecuada despierta dudas sobre si estos procesos recibieron la atención necesaria que sugerirían las metas de gestión de riesgos.

Conclusión: Aspectos Críticos

Durante el transcurso de nuestro trabajo, revisamos una gran cantidad de materiales, observamos las prácticas del Departamento y entrevistamos a una amplia variedad de miembros del personal al evaluar el cumplimiento con las Tareas activas restantes. Durante el proceso, los miembros del Equipo a menudo identifican aspectos que son fundamentales para el progreso hacia el cumplimiento pero que pueden no ser reconocidos completamente, al estar el Departamento centrado en cumplir los criterios explícitos que se describen en las Tareas o sub-tareas activas. A continuación se abordan aspectos que creemos que son importantes para el progreso del Departamento pero que es posible que no sean a primera vista evidentes en las revisiones descritas arriba. Esperamos abordar estos aspectos con las Partes del Acuerdo en este caso.

- a. Un aspecto clave es la situación fiscal de la Ciudad. Dicho esto, el mandato para lograr el cumplimiento con el acuerdo negociado permanece inalterado. Seguiremos supervisando el progreso en las 22 tareas activas restantes y esperamos que se nos consulte sobre cualquier cambio organizativo que pueda afectar el progreso en esta área.
- b. También nos preocupa que, desde nuestro primer informe, no haya habido pruebas más claras del progreso. El progreso demostrable es un elemento esencial para lograr avances en el cumplimiento de los requisitos acordados de la conciliación negociada y, en última instancia, para la labor del Supervisor. Existe la necesidad de establecer procesos que incluyan la formulación de planes concretos que aborden las preocupaciones indicadas en nuestros informes trimestrales. Así se facilitará que se logren avances y que se haga un seguimiento del progreso hecho en cada trimestre.
- c. Un problema que dificulta el progreso en varias áreas está relacionado con la falta de suficiente atención a los detalles para cumplir los requisitos del acuerdo. Concretamente, los requisitos de información que están claramente

identificados en el acuerdo no se cumplen en el llenado de formularios que tienen que ver con quejas de los ciudadanos. Una falta similar de atención a los detalles es también evidente cuando la aprobación de los supervisores de las investigaciones no refleja que se hayan hecho revisiones exhaustivas o no se produce de manera oportuna.

- d. La documentación de las reuniones de intervención del PAS contiene una ilustración inquietante de estos problemas. En varios casos en que se documentan grandes cantidades de comportamientos relacionados con riesgos se reporta el hallazgo de que no hay ningún patrón de problemas y/o que no se necesita ninguna intervención. Este hallazgo no contiene prácticamente ninguna otra explicación y viene acompañado de la aprobación de supervisores y mandos. Como mínimo, tales casos requieren algún tipo de explicación para que se pueda comprender la, por otra parte, evidente contradicción. El no proporcionar dichas explicaciones genera la preocupación de que las tareas de evaluación y revisión no se están realizando con la seriedad suficiente. Puede también significar que las metas de la gestión de riesgos, en términos de detección temprana, y para evitar que los oficiales tengan problemas serios, no se comprenden o que no se aceptan del todo.
- e. Varias de las cuestiones indicadas en nuestro informe trimestral anterior siguen despertando preocupaciones. El desarrollo, mantenimiento y uso de algunas bases de datos como las que tratan de los usos de la fuerza, o asuntos internos, o el PAS, es esencial para el cumplimiento de las condiciones del acuerdo, y se ha vuelto también esencial para la gestión de cualquier organización policial relevante. Nos preocupa que la gestión de estas bases de datos pueda carecer de los recursos necesarios y/o se haya confiado a miembros clave del personal sin contar con el personal de refuerzo suficiente. Esta situación hace vulnerables las funciones esenciales del OPD. Esta preocupación ha cobrado mayor peso debido a los actuales problemas presupuestarios.
- f. Seguimos teniendo una preocupación relacionada con la organización de la tecnología en el Departamento. Con las bases de datos esenciales, como las de la IAD, gestionadas por unidades independientes que no cuentan con experiencia tecnológica, nos preocupa que no siempre se pueda asegurar la calidad de las bases de datos. El Departamento necesita revisar sus procedimientos de las bases de datos en todas estas unidades, prestando especial atención a los procedimientos de control de calidad cuando se descentralice la gestión de estos sistemas.

Los aspectos indicados anteriormente cubren un amplio espectro que va de preocupaciones operativas a cuestiones más básicas sobre las actitudes y los apoyos adecuados para lograr avances. Aunque algunos de estos aspectos siguen presentes desde nuestro último informe, es también de notar que se han logrado progresos en algunos aspectos identificados como

críticos en nuestro primer informe. En concreto, se está logrando el progreso en la recolección de “datos de paradas”. Es prometedor el análisis de los problemas en la recolección de “datos de paradas” y el desarrollo de métodos alternativos, incluyendo el uso del sistema CAD. A la luz de ejemplos de ciertos avances logrados, tenemos la esperanza de que el Departamento pueda seguir logrando un mayor progreso en lograr el cumplimiento de todos los requisitos del Acuerdo de Conciliación Negociado.