

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

JESÚS A. ZAYAS
BURGOS
Recurrente

Vs.

NEGOCIADO DE LA
POLICÍA DE PUERTO
RICO
Recurrida

KLRA202300457

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
procedente del
Negociado de la
Policía de Puerto Rico

Caso Núm.
SAIC-NILIAF-DRAEL-
7-573

SOBRE:
REVOCACIÓN DE
LICENCIA DE
ARMAS Y PERMISOS

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Romero García y la Jueza Martínez Cordero.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de octubre de 2023.

El 29 de agosto de 2023, el Sr. Jesús A. Zayas Burgos (señor Zayas o recurrente) compareció ante nos mediante un *Recurso de Revisión* y solicitó la revisión de una *Resolución* que se emitió el 14 de junio de 2023 y se notificó el 15 de junio de 2023 por el Departamento de Seguridad Pública del Negociado de la Policía de Puerto Rico (el Negociado o recurrido). Mediante el aludido dictamen, el Negociado determinó revocar la licencia de armas del recurrente.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, **revocamos** el dictamen recurrido.

I.

El 16 de mayo de 2022, el Negociado le remitió una carta al señor Zayas bajo el núm. de caso SAIC-NILIAF-DRAEL-7-573 en la cual le informó que se le revocó su licencia de armas núm. 130050, licencia de tiro al blanco núm. 166542, y licencia de portación de armas núm. JPA2016-0205 conforme a los Arts. 2.09 y 2.02(a)(5) de la Ley Núm. 168-2019, según enmendada, conocida como *Ley de*

Armas de Puerto Rico de 2020, 25 LPRC secs. 462a y 462h.¹ Fundamentó su determinación en una investigación que se realizó que resultó desfavorable. Por último, le apercibió al señor Zayas que, de no estar conforme con la precitada determinación, podía solicitar una vista administrativa dentro de los quince (15) días naturales a partir de la notificación del dictamen.

Así las cosas, el 26 de mayo de 2023, el recurrente presentó una *Solicitud de Vista Administrativa*.² En esencia, indicó que no había ningún caso criminal o procedimiento civil que justificara la revocación de su licencia, por lo que solicitó la celebración de una vista administrativa. Además, solicitó el correspondiente descubrimiento de prueba y una copia del expediente administrativo para prepararse adecuadamente para la vista. Por último, le solicitó al Negociado que le ordenara a la Policía de Puerto Rico proveer el nombre de todo testigo que pretendían presentar en la referida vista.

La vista administrativa se celebró el 22 de diciembre de 2022. Posteriormente, el 29 de marzo de 2023, el Oficial Examinador que presidió la vista preparó un *Informe*.³ Luego de evaluar dicho informe, los planteamientos de las partes en la vista y la prueba documental que obraba del expediente, el 14 de junio de 2023, el Negociado emitió una *Resolución* que se notificó el 15 de junio de 2023.⁴ En este dictamen, realizó las siguientes determinaciones de hechos:

- (1) El Sr. Jesús A. Zayas Burgos reside en la Calle Escarlata F-14, Urb. Glenview Gardens Ponce.
- (2) Mediante comunicación SAIC-NILIAF-DRAEL-7-573 con fecha de 16 de mayo de 2022 le fue notificada la revocación de su licencia de armas, licencia de tiro al blanco y licencia de portación por el Tribunal.

¹ Véase, pág. 1 del apéndice del recurso.

² Íd., págs. 3-4.

³ Dicho documento forma parte de la copia certificada del expediente administrativo que nos proveyó el Negociado.

⁴ Véase, págs. 7-11 del apéndice del recurso.

(3) Dicha revocación fue conforme a los Artículos 2.09 y 2.02(A)(5) de la Ley Número 168-2019, Ley de Armas de Puerto Rico.

Luego de realizar las determinaciones de hechos, el Negociado indicó que el recurrente había presentado copia de las Sentencias Núm. JLA2006G0363 y JV006G0064 donde se le declaraba no culpable. Además, realizó un breve resumen de los argumentos del señor Zayas. Entre estos, que la palabra “desfavorable” no definía la razón para la revocación de las licencias, que la CIPA resolvió su caso de expulsión antes de que se completara el proceso criminal en su contra y eso lo perjudicó, que ya se había pasado juicio con relación a la licencia de armas y que se le había favorecido. Además, según la *Resolución*, el señor Zayas hizo referencia al Art. 19 del Reglamento Núm. 6244, *infra*. **Luego, como parte de sus conclusiones de derecho, el Negociado se limitó a citar los Arts. 2.02 (a) (5) y 2.09 de la Ley Núm. 168-2019, *supra*.** Conforme al derecho antes mencionado, declaró No Ha Lugar la petición del recurrente y confirmó la revocación de las licencias de armas del señor Zayas. Sin embargo, no fundamentó su determinación conforme al derecho aplicable.

En desacuerdo con el aludido dictamen, el 17 de julio de 2023, el señor Zayas presentó una *Moción de Reconsideración*.⁵ En primer lugar, sostuvo que no hubo prueba que sustentara la revocación de licencia de armas. Planteó que, bajo la anterior y derogada Ley de Armas, a saber, la Ley Núm. 404-2000, existía el Reglamento Núm. 6244, conocido como el *Reglamento para la Celebración de Vistas Administrativas sobre Licencias de Tener y Poseer Armas de Fuego, Tiro al Blanco, Explosivos, Detectives Privados, Portación como Funcionario Público* que se aprobó el 19 de diciembre de 2000 (Reglamento Núm. 6244). Adujo que conforme al Art. 19 de este

⁵ Íd, págs. 13-17.

Reglamento, la Policía de Puerto Rico era quien tenía el peso de la prueba en las vistas administrativas sobre la expedición o revocación de licencias de armas de fuego. Indicó que en la vista que se celebró en el presente caso no hubo testigo alguno por parte de la Policía de Puerto Rico para sostener la revocación.

Por otro lado, señaló que el dictamen recurrido carecía de determinaciones de hechos ya que se limitaba a relatar lo acontecido antes de la vista. Asimismo, añadió que, en la sección de conclusiones de derecho únicamente se citaron artículos de la Ley Núm. 168-2019, *supra* y no se realizó un análisis de como estos aplicaban al presente caso. Así pues, insistió que no hubo prueba en la vista de que fue separado del Negociado de la Policía de Puerto Rico y, por ende, procedía la devolución de su licencia de armas. El Negociado nunca se expresó en torno a esta solicitud de reconsideración por lo que el 29 de agosto de 2023, el recurrente presentó el recurso de epígrafe y formuló los siguientes señalamientos de error:

Erró el NPPR al revocar la Licencia de Armas del Peticionario cuando no hubo testigos ni prueba alguna que justificara tal acción por parte de la Policía.

Erró el NPPR al revocar la Licencia de Armas del Peticionario bajo lo dispuesto en el Art. 2.02 (A) (5) de la Ley de Armas de 2020.

Erró el NPPR al llevar a cabo un proceso administrativo cuando el mismo es uno inconstitucional y así debe ser declarado por este Tribunal de Apelaciones.

Atendido el recurso, el 31 de agosto de 2023, emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte recurrida hasta el 29 de septiembre de 2023 para presentar su oposición al recurso. Además, le ordenamos al Negociado a presentar una copia certificada del expediente administrativo del presente caso. En cumplimiento con nuestra orden, el 28 de septiembre de 2023, el Negociado, representado por la Oficina del Procurador General de Puerto Rico,

presentó su oposición y nos remitió una copia certificada del expediente administrativo. Específicamente, en su recurso en oposición, el Negociado, en primer lugar, aclaró que al recurrente le asistía la razón cuando expresó que la ley aplicable al presente caso era la derogada Ley Núm. 404-2000, según enmendada, también conocida como la *Ley de Armas de Puerto Rico*, 25 LPRA 455 *nota et seq.* ya que su licencia de armas fue expedida el 2 de junio de 2016. Sin embargo, sostuvo que el lenguaje de los artículos de la precitada ley derogada continuaba prácticamente inalterado por lo que no tuvo efecto sobre la determinación del Negociado.

Por otro lado, argumentó que basó su determinación de revocar la licencia de armas del señor Zayas en una determinación que emitió la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA) el 28 de enero de 2009 mediante la cual se confirmó la expulsión del recurrente del Negociado de la Policía de Puerto Rico. Sostuvo que dicha prueba documental obraba del expediente y era suficiente para confirmar la revocación de la licencia de armas del recurrente. No obstante, expresó que de entender que la evidencia no era suficiente para sustentar la determinación del Negociado, se podía devolver el caso al foro recurrido para que se celebrara la vista conforme al Art. 19 del Reglamento Núm. 6244, *supra*.

Por último, en cuanto al argumento del recurrente relacionado a la inconstitucionalidad del Art. 2.02(a)(6) de la Ley Núm. 404-2000, *supra*, y de los procesos administrativos ante la agencia, indicó que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, ese asunto no se podía atender mediante una revisión judicial, sino que se tenía que presentar en un pleito aparte ante el Tribunal de Primera Instancia. Por todos los motivos antes expuestos, concluyó que la determinación de revocar la licencia de armas era correcta y conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 404-2000, *supra*.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes procedemos a resolver. Veamos.

II.

-A-

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG), 3 LPRA sec. 9671, permite que se solicite al Tribunal de Apelaciones la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. Dicha revisión tiene como propósito limitar la discreción de las agencias y asegurarse de que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008).

Sin embargo, los tribunales apelativos han de otorgar gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018). Además, es norma de derecho claramente establecida que las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección. Íd. Esta presunción de regularidad y corrección “debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla”. Íd. La persona que impugne la regularidad o corrección tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. Íd.

El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por tanto, al realizar nuestra función revisora debemos enfocarnos en determinar si la agencia administrativa: (1) erró en aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; y (3) si lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627-628 (2016). De este modo, si al realizar

nuestra función revisora no nos encontramos ante alguna de las situaciones previamente mencionadas, tenemos el deber de validar la determinación realizada por la agencia administrativa. *Íd.*, pág. 628.

Cónsono a lo anterior, la Sec. 4.5 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9675, en esencia, dispone que el alcance de una revisión judicial de una determinación administrativa se circunscribe a determinar lo siguiente: (1) si el remedio que concedió la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y, por último, (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. La evidencia sustancial ha sido definida como “aquella [evidencia] pertinente que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

Ahora bien, es de suma importancia precisar que para que el foro apelativo pueda ejercer su función de revisión judicial, es esencial que las agencias administrativas expongan de manera clara sus determinaciones de hechos y las razones para llegar a su determinación final, incluyendo hechos básicos de los cuales, a través de un proceso de razonamiento e inferencia, se derivan de aquellos. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437-438 (1997). Es decir, el dictamen debe reflejar que dicho organismo ha considerado y resuelto los conflictos de prueba, y sus determinaciones deben de incluir tanto los hechos probados como los que fueron rechazados. *Íd.* Consecuentemente, los fundamentos de una decisión no pueden ser *pro forma*. *Íd.* Estos deben reflejar que la agencia cumplió con su obligación de evaluar y resolver los conflictos de prueba del caso ante su consideración. *Íd.*

A tenor con lo antes expresado, nuestro Más Alto Foro ha establecido que las determinaciones de hechos en los dictámenes

finales de las agencias administrativas, “deben ser lo suficientemente definidas para poner a las cortes en posición de revisar inteligentemente la decisión [del organismo administrativo] y determinar si los hechos tal y como [éste] los encontró probados... ofrecen una base razonable para [su decisión]”. *Misión Industrial v. Junta de Salario Mínimo*, 146 DPR 64, 152 (1998). En cuanto a las conclusiones de derecho, “la agencia no puede limitarse a ‘recitar’ o a repetir frases generales que aparecen en [sus reglamentos o en su ley orgánica] como único fundamento para su decisión”. Íd. Así pues, en conclusión, las determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho que forman parte de las resoluciones finales de las agencias administrativas no pueden ser *pro forma*.

Por su parte, la Sección 4.2 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9672, delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas y los requisitos formales de dichos dictámenes. Particularmente y en lo pertinente al caso ante nos, la referida sección dispone que una orden o resolución final debe incluir determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho que fundamentan la adjudicación y la advertencia del derecho a solicitar una reconsideración o revisión, según sea el caso.

Ahora bien, cabe precisar que, por su parte, el Reglamento Núm. 6244, aplica a todos los procedimientos adjudicativos formales que se ventilan en las vistas administrativas que se celebran en la Policía de Puerto Rico.⁶ Dicho reglamento establece los mecanismos y normas procesales que rigen en la función adjudicativa del Superintendente de la Policía de Puerto Rico para expedir, renovar, revocar, cancelar, o denegar licencias de armas de fuego, de tiro blanco, entre otros.⁷ En lo referente a las resoluciones finales que emite el Negociado, el Art. 23 (B) establece que, “la

⁶ Art. 4 del Reglamento Núm. 6244, *supra*.

⁷ Art. 3 del Reglamento Núm. 6244, *supra*.

resolución deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho que fundamenten la adjudicación, y apercibimientos sobre la moción de reconsideración, recurso de revisión judicial o nueva solicitud, con expresión de los términos correspondientes”.

-B-

El Art. II de la Sec. 7 de la Constitución de Puerto Rico, al igual que la Enmienda V y XIV de la Constitución de Estados Unidos, garantizan que ninguna persona sea privada de su libertad o propiedad sin el debido proceso de ley. Art. II de la Sec. 7, Const. ELA, Tomo 1, ed. 2016, pág. 301; Emda. V y XIV, Const. EE. UU., LPRA, Tomo 1, ed. 2016, pág. 207. El debido proceso de ley se manifiesta en dos vertientes distintas, la sustantiva y la procesal. *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1,36 (2010).

El debido proceso de ley sustantivo tiene como objetivo proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de las personas. *Íd.*, pág. 44. En cambio, en su vertiente procesal, el Estado garantiza que cualquier interferencia con los intereses de libertad o propiedad de las personas se realice mediante un procedimiento justo y equitativo. *Íd.*, pág. 47.

Así, en el contexto de la celebración de vistas administrativas, para cumplir con las exigencias del debido proceso de ley en su vertiente procesal, se requiere que se cumpla con los siguientes requisitos: (1) notificación adecuada de la reclamación presentada; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado; y (6) que la decisión se fundamente en el expediente. *Hernández v. Secretario*, 164 DPR 390, 395-396 (2005).

El debido proceso de ley también ofrece protección contra la arbitrariedad administrativa. *López y otros v. Asoc. de Taxis de*

Cayey, 142 DPR 109, 113 (1996). Ello en vista de que, dentro de su función adjudicativa, estas interfieren con los intereses de libertad y propiedad de los individuos. *Almonte et al. v. Brito*, 156 DPR 475, 480 (2002). Ahora bien, dentro del campo administrativo, las normas del debido proceso de ley no se aplican con la misma rigurosidad que se aplican dentro de la adjudicación judicial. *Íd.*, pág.481. Lo anterior, debido a que el objetivo de la adjudicación administrativa es proveer un sistema justo, práctico y flexible. *Íd.* Conforme a esos principios, la Sección 3.1 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9641, reconoce las siguientes garantías: (a) derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; (b) derecho a presentar evidencia; (c) derecho a una adjudicación imparcial; (d) derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

Cónsono al derecho que les asiste a las partes en un procedimiento cuasijudicial ante una agencia administrativa de examinar la prueba en su contra y tener la oportunidad de refutarla, el Art. 19 del Reglamento Núm. 6244, *supra*, dispone lo siguiente:

- A. La Policía de Puerto Rico iniciará la presentación de la prueba durante la audiencia pública. Terminada la presentación de la prueba por la Policía, la parte peticionaria presentará su prueba. Podrá admitirse prueba de refutación de la Policía para controvertir cualquier hecho de importancia sustancial que surja de la prueba practicada por la parte peticionaria. Cuando medien circunstancias especiales que lo justifiquen, podrá permitirse a la parte peticionaria que presente prueba de contrarefutación para controvertir cualquier hecho de importancia sustancial que haya surgido de la prueba de refutación.

III.

En el primer error que señaló el señor Zayas, este argumentó que el Negociado erró al revocar su licencia de armas ya que en la vista administrativa la Policía de Puerto Rico no presentó testigos ni prueba alguna conforme lo exige el Art. 19 del Reglamento Núm. 6244, *supra*. Le asiste la razón.

Como cuestión de umbral, aclaramos que, según expusieron las partes en sus comparencias ante nos, la Ley aplicable al caso de autos es la Ley Núm. 404-2000, *supra*, ya que la licencia de armas del recurrente se expidió en el 2016. Bajo esta Ley, se aprobó el Reglamento Núm. 6244, *supra*, que estableció los requisitos procesales para las vistas administrativas para expedir, renovar o revocar, cancelar o denegar licencias de armas de funcionarios públicos. En particular, el Art. 19 del Reglamento, *supra*, dispone que la Policía de Puerto Rico iniciará la presentación de la prueba durante la audiencia pública y luego la parte peticionaria presentará su prueba. Lo anterior se requiere para que la vista administrativa cumpla con los requisitos de debido proceso de ley procesal que le asisten a la parte en un procedimiento administrativo adjudicativo.

En el caso de autos, para revocar la licencia de armas del señor Zayas, el Negociado tenía la obligación de iniciar la presentación de prueba en la vista administrativa que se celebró el 22 de diciembre de 2022. Esta prueba debía ser suficiente para fundamentar su determinación. Sin embargo, el Negociado no cumplió con tal requerimiento y se limitó a citar los Arts. 2.02 (a) (5) y 2.09 de la Ley Núm. 168-2019, *supra*, estatuto que ni siquiera aplica a los autos, como razón para revocar la licencia de armas del señor Zayas. Entiéndase, el Negociado citó una ley incorrecta y, además, incumplió con los requisitos que establece su propio Reglamento. Dicho lo anterior, procede devolver el caso al Negociado para que se celebre una vista administrativa conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 404-2000, *supra*, y el Reglamento Núm. 6244, *supra*.

Ahora bien, cuando la agencia emita su determinación final, también deberá cumplir con los postulados de la LPAUG, *supra*, y la jurisprudencia aplicable. Es decir, deberá formular determinaciones de hechos suficientemente definidas que permitan que los

tribunales ejerzan su función de revisión judicial. Además, sus conclusiones de derecho deben ser el resultado de un análisis que interprete las normas legales aplicables a la luz de los hechos probados. Enfatizamos que una decisión administrativa no puede sostenerse con fundamentos *pro forma*, y debe evitar la repetición de frases genéricas provenientes de sus reglamentos o ley orgánica como único fundamento para una decisión. *Misión Industrial v. Junta de Salario Mínimo, supra*, pág. 152.

Debido a que la discusión del primer señalamiento de error dispone del asunto ante nuestra consideración, prescindimos de la discusión del resto de los errores planteados. Por último, aclaramos que mediante este dictamen no estamos prejuzgando la revocación de la licencia de armas en sus méritos.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **revocamos** la *Resolución recurrida* y devolvemos el caso al Negociado para que proceda conforme a lo aquí resuelto.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones