

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE Y FAJARDO  
PANEL VIII

AMÉRICO VÉLEZ  
AUFFANT

Apelante

EX PARTE

KLAN201601643

*Apelación*  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala de  
Ponce

Civil. Núm.

J PA2016-0122

Sobre:

Juicio de Novo –  
Licencia de Armas  
(Reglamento 6244)

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Juez Nieves Figueroa y la Jueza Soroeta Kodesh

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de junio de 2017.

Comparece el Sr. Américo Vélez Auffant (el señor Vélez Auffant o el apelante), mediante un recurso de apelación presentado el 10 de noviembre de 2016. Nos solicita la revocación del dictamen intitulado *Resolución* emitido el 12 de septiembre de 2016 y notificado el 13 de septiembre de 2017 por el Tribunal de Primera Instancia, (en adelante, TPI) Sala de Ponce. Mediante la misma, el TPI desestimó por falta de jurisdicción sobre la materia la *Demanda* de Juicio *de Novo* incoada por el apelante en contra el Superintendente de la Policía al amparo del Artículo 25 del Reglamento Núm. 6244 de 18 de noviembre de 2000

Por los fundamentos que exponremos a continuación, confirmamos la determinación apelada.

I.

El señor Vélez Auffant era poseedor de la Licencia de Armas 80324, con permiso de portación JPA2009-0003 y tiro al blanco

número 142471. Todas las licencias fueron expedidas el 26 de noviembre de 2012 con fecha de expiración el 25 de noviembre de 2017. El 3 de noviembre de 2015, luego de una investigación, el Superintendente de la Policía revocó la licencia de armas del señor Vélez Auffant y el permiso de tiro al blanco, por resultar la investigación desfavorable. La investigación fue debido a que el 7 de octubre de 2014, un vecino del señor Vélez Auffant se querelló en contra de este por una alegada amenaza con arma de fuego. Mientras se dilucidaban los asuntos referentes a la amenaza, el 9 de diciembre de 2015, el señor Vélez Auffant presentó oportunamente una *Solicitud de Vista Administrativa* por no estar de acuerdo con la revocación de su licencia de arma.

El 12 de febrero de 2016, se celebró la vista administrativa en la cual el señor Vélez Auffant presentó un *Escrito Informativo y en Cumplimiento de Orden*. En el aludido escrito, el señor Vélez Auffant indicó que los dos (2) testigos de la Policía coincidieron en que la única razón por la cual fue revocada la licencia de armas se debió a que este fue destituido de la Policía de Puerto Rico en el año 1965. Además, el señor Vélez Auffant indicó en la vista que en el 2011, se le revocó su licencia de armas, pero en reconsideración a tal determinación fue dejada sin efecto, lo cual advino final y firme. A raíz de ello, invocó que el asunto en torno a la revocación de su licencia de armas era cosa juzgada. Específicamente, el señor Vélez Auffant indicó que el 20 de julio de 2011, le fue revocada su licencia de armas, tras realizada la correspondiente investigación, basado en que había sido destituido de la Policía. Por último, el señor Vélez Auffant indicó que el 9 de diciembre de 2011, se notificó una *Resolución* que dejó sin efecto la revocación y ordenó la devolución de la licencia de armas.

Así las cosas, el 17 de febrero de 2016, el Oficial Examinador rindió el *Informe* correspondiente sobre la vista administrativa. En el mismo, se formularon las siguientes determinaciones de hechos:

1. El peticionario poseía licencia de armas desde el 25 de noviembre de 2012, la cual expira el 25 de noviembre de 2017.
2. El 19 de mayo de 2015 se inició una investigación a raíz de la querrela por amenaza.
3. La investigación, realizada por el reservista Cesar Cintrón Santiago resultó en una desfavorable por corroborar que, como cuestión de hecho, el señor Vélez había sido expulsado de la policía en el año 1967.
4. El 3 de noviembre de 2015 el analista recomendó revocar la licencia a tenor del artículo 2.12 de la Ley de Armas.
5. A preguntas del oficial examinador, el investigador Cesar Cintrón declaró que solo una de las personas que entrevistó no hizo recomendación positiva, y dicho testigo coincidió con el vecino que se querelló contra el Sr. Vélez, resultando en la orden emitida bajo la Ley 140.

El 26 de febrero de 2016, mediante una *Resolución* emitida a tales efectos, la Policía de Puerto Rico determinó revocar la licencia de armas y sus permisos al señor Vélez Auffant. Se le apercibió, además, de los términos para solicitar reconsideración y revisión judicial. En desacuerdo, el 10 de marzo de 2016, el señor Vélez Auffant presentó oportunamente una *Moción Solicitando Reconsideración*, la cual fue rechazada de plano. Inconforme, el 25 de abril de 2016, acudió ante el TPI por conducto de un escrito intitulado *Petición (Juicio de Novo)*. Invocó la jurisdicción del Reglamento Núm. 6244 a los fines de que el foro primario entrara a dilucidar si la revocación emitida por el Superintendente de la Policía de Puerto Rico había sido contraria a derecho.

Por su parte, la Policía de Puerto Rico presentó un escrito intitulado *Posición de la Policía de Puerto Rico Sobre Jurisdicción del Tribunal de Primera Instancia para Revisar Determinaciones al*

*Amparo de la Ley 404-2000*. Expuso la falta de jurisdicción del TPI para atender el asunto traído ante sí mediante un juicio *de novo*.

Así las cosas, el 12 de septiembre de 2016, el foro *a quo* emitió el dictamen apelado en el cual desestimó por falta de jurisdicción la petición de juicio *de novo* incoada por el aquí apelante. En síntesis, concluyó que el remedio facultado en la Ley de Armas para impugnar la *Resolución* final de la Policía de revocar una licencia de armas era la presentación de un recurso de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones.

Inconforme con la anterior determinación, el 28 de septiembre de 2016, el señor Vélez Auffant interpuso una moción de reconsideración ante el TPI, la cual fue declarada *No Ha Lugar* mediante una *Resolución* emitida el 30 de septiembre de 2016 y notificada el 11 de octubre de 2016.

Aun insatisfecho, el 10 de noviembre de 2016, el señor Vélez Auffant presentó un recurso de apelación en el que arguyó que el TPI cometió los siguientes errores:

Erró el TPI al desestimar la petición de Juicio de Novo a tenor con el Artículo 25 del Reglamento 6244 de la Policía, por falta de jurisdicción.

Erró el TPI al desestimar la petición de Juicio de Novo a tenor con el Artículo 25 del Reglamento 6244 de la Policía, cuando dicho recurso no constituye una Revisión Judicial de la determinación de la Policía.

Luego de los trámites apelativos de rigor, el 27 de diciembre de 2016, el Procurador General esbozó su postura en un *Escrito en Cumplimiento de Resolución*. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, exponemos el derecho aplicable a la controversia ante nos.

## II.

### A.

El término “jurisdicción” significa el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y

decidir casos o controversias. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391, 403 (2010). Como norma general, los foros judiciales de Puerto Rico son de jurisdicción general. Es decir, tienen autoridad para entender en cualquier causa de acción que presente una controversia para adjudicación. *Clases A, B y C v. PRTC*, 183 DPR 666, 686 (2011), citando a *Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas*, 161 DPR 109, 114 (2004); *Junta Dir. Cond. Montebello v. Fernández*, 136 DPR 223, 230 (1994). Por su parte, las agencias administrativas solamente tienen los poderes otorgados expresamente por una ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades. De lo anterior, pueden surgir situaciones en las que los tribunales y las agencias puedan entender en un mismo asunto, en cuyo caso, es aquí donde la doctrina de jurisdicción primaria juega un papel importante. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra. (Nota al calce omitida).

La doctrina de jurisdicción primaria es una de creación jurisprudencial. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, a las págs. 403-404. Esta doctrina no priva de jurisdicción a los foros judiciales, sino que atiende una cuestión de prioridad de jurisdicción. Su principal propósito es promover la armonía entre los tribunales y los organismos administrativos. Específicamente, la doctrina de jurisdicción primaria dispone cuál foro, judicial o administrativo, debe atender inicialmente una controversia. Para ello, la doctrina tiene dos (2) vertientes: (1) la exclusiva; y (2) la concurrente. *Id.*, a la pág. 404.

En la primera vertiente, la jurisdicción primaria exclusiva, una ley o estatuto le confiere jurisdicción a determinado organismo administrativo e indica que este será el único foro con facultad para atender, inicialmente, determinada controversia. *Id.* Por otro lado, “la segunda vertiente se manifiesta cuando el foro judicial y el

foro administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto. En estas ocasiones se habla de verdadera jurisdicción primaria o jurisdicción primaria concurrente.” *Id.*, a la pág. 405. El fundamento de esta vertiente reside en la deferencia judicial que las agencias administrativas merecen en atención a su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender determinados asuntos. *Id.*

La aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria requiere que los tribunales examinen los alcances de la ley habilitadora de una agencia administrativa y determinen si el asunto cae estrictamente dentro de su ámbito. Además, exige que los tribunales ponderen y determinen si es imprescindible y necesario que se resuelva en favor de que intervenga inicialmente la agencia. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 430 (2012). (Cita omitida).

#### B.

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos constituye una norma de abstención y autolimitación judicial de origen jurisprudencial. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 916-17 (2002). Ahora bien, a pesar de ser una norma de abstención judicial no debe confundirse con la doctrina de jurisdicción primaria. Según lo expuesto en la sección precedente, la jurisdicción primaria sirve de guía para determinar cuál será el organismo que atenderá una reclamación inicialmente. Por su parte, la doctrina de agotamiento de remedios determina el momento apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia previamente sometida a la atención de una agencia administrativa. *Guzmán y Otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 712 (2002).

El propósito de la doctrina de agotamiento de remedios es determinar el momento en que se puede solicitar la intervención de los tribunales. La norma pretende evitar que se presente un recurso ante los tribunales sin que la agencia administrativa haya tomado una determinación final en el asunto. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, 177 DPR 121, 136 (2009). Se fundamenta en la delegación que válidamente le otorga el poder legislativo a las agencias administrativas para resolver ciertos asuntos en primera instancia.

Cónsono con lo anterior, la Asamblea Legislativa incorporó la doctrina a nivel estatutario a través de la Sección 4.2 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, LPAU), 3 LPRA sec. 2172, la cual dispone, en lo pertinente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia.

[...]

**La revisión judicial aquí expuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo.** (Énfasis suplido).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha destacado que tanto en la jurisdicción local como en la jurisdicción federal existe el recurso de revisión judicial para revisar las resoluciones u órdenes finales de una agencia administrativa. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, supra, a la pág. 137. En lo pertinente, el Artículo 4.006(c) de la Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, conocida como la Ley de la Judicatura de 2003, 4 LPRA sec. 24y(c), le confiere competencia apelativa al Tribunal de Apelaciones para revisar las

decisiones, órdenes y resoluciones finales de las agencias administrativas. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563, 573-574 (2010). Se considera que una orden o resolución final es aquella que dispone de la controversia ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. Lo determinante no es el nombre que la agencia le dé a su actuación, sino considerar el estado de derecho vigente al momento del procedimiento administrativo y si la determinación que se pretende revisar es una final. *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, supra, a la pág. 137.

### C.

El marco legal que regula la concesión de licencias a ciudadanos particulares para el uso, manejo, posesión o portación de armas de fuego es la Ley de Armas de Puerto Rico, Ley Núm. 404 de 11 de septiembre de 2000, según enmendada, 25 LPRA sec. 455 *et seq.* En los artículos pertinentes, la ley especial establece los criterios que deben cumplirse para autorizar la posesión de armas de fuego con fines recreativos o de protección. Tales exigencias responden al interés apremiante del Estado de mantener control de la titularidad, movilidad y manejo de las armas de fuego por su temida y esperada utilización en la actividad criminal. El Departamento de la Policía es la agencia que tiene a su cargo la administración de los procesos adoptados para la concesión y renovación de las licencias para la posesión o portación de armas de fuego con propósitos recreativos o de protección personal, salvadas las excepciones en que el Tribunal de Primera Instancia puede autorizar tal concesión.

Cuando un ciudadano particular solicita por primera vez una licencia de armas de fuego o pide la renovación de su permiso para la posesión o portación de ellas, la Policía de Puerto Rico debe asegurar que el solicitante reúne los criterios que exige la



legislación y que está capacitado física y emocionalmente para hacer uso de ellas. Después de todo, el permiso para portar armas se concede por los méritos del solicitante y no por las armas específicas que posea o quiera legitimar. *Cancio, Ex parte*, 161 DPR 479, 489-490 (2004).

El Artículo 2.11 de la Ley 404-2000, 25 LPRÁ sec. 456(j), dispone que el Superintendente no expedirá licencia de armas, o de haberse expedido se revocarán, a persona alguna que haya sido destituido de alguna agencia del orden público del Gobierno de Puerto Rico.

Por su parte, el Artículo 7.08 de la Ley de Armas, 25 LPRÁ sec. 460g, dispone, en lo pertinente, lo que sigue a continuación:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final alcanzada en virtud de las disposiciones de este capítulo, que haya agotado todos los remedios administrativos, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con las secs. 2101 *et seq.* del Título 3, conocidas como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

De igual forma, el Artículo 7.09 de la referida Ley de Armas dispone que:

Tanto el Superintendente como el Secretario, al igual que el Secretario de Hacienda, establecerán todos aquellos reglamentos que esta Ley ordene para la implantación de las disposiciones de esta Ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la misma, **y en conformidad a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”**. (Énfasis nuestro).

Asimismo, para administrar las facultades concedidas por la Ley de Armas de 2000, el Superintendente de la Policía adoptó 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, Reglamento Núm. 6244 de 19 de diciembre de 2000 (en adelante, Reglamento Núm. 6244). Dicho Reglamento detalla el

procedimiento administrativo adoptado para procesar las solicitudes de licencias y cuestionar la determinación adversa del Superintendente, entre otros procesos.

El antes mencionado Reglamento aplica a todos los procedimientos adjudicativos formales que se ventilen en la Policía de Puerto Rico en la celebración de vistas administrativas sobre licencias de tener y poseer armas de fuego, tiro al blanco, explosivos, detectives privados y portación como funcionario público. Art. 4 del Reglamento Núm. 6244. El Superintendente tiene la facultad de asignar oficiales examinadores para colaborar con él en el proceso de adjudicación de las controversias al amparo de dicho cuerpo reglamentario. Las determinaciones tomadas por los oficiales examinadores serán consideradas como de la Agencia y solamente serán revisables mediante moción de reconsideración radicada con respecto a la resolución final del caso. Art. 6 (A) y (C) del Reglamento Núm. 6244.

Con relación a las resoluciones finales, el Artículo 23 del Reglamento Núm. 6244 dispone lo siguiente:

- A. La resolución final deberá ser emitida por escrito dentro de noventa (90) días después de concluida la Vista o después de la presentación de las propuestas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, a menos que este término sea renunciado o ampliado con el consentimiento escrito de todas las partes o por causa justificada.
- B. La 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 moción de reconsideración, recurso de revisión judicial o nueva solicitud, con expresión de los términos correspondientes.
- C. La resolución final deberá ser firmada por el Superintendente o cualquier otro funcionario de la Policía de Puerto Rico autorizado por Ley.

En lo referente a la posibilidad de celebrar un juicio de *novo* ante el TPI, el Artículo 25 del Reglamento Núm. 6244, dispone en lo pertinente lo que sigue a continuación:

**Toda persona a quien el Superintendente le hubiere denegado una Licencia de Tener y Poseer Armas de Fuego bajo la Ley de Armas de Puerto Rico**, mediante una Resolución final, podrá presentar una nueva solicitud ante la Sala Superior del Tribunal de Primera Instancia correspondiente al lugar donde residiere el peticionario. Dicha solicitud deberá ser presentada dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la resolución del Superintendente o a partir de la fecha aplicable según las disposiciones del Artículo 26 de este Reglamento, cuando el término para solicitar nueva solicitud haya sido interrumpido mediante la presentación de una moción de reconsideración. (Énfasis nuestro).

Sin embargo, sobre las revisiones judiciales, el Artículo 27 del mismo Reglamento Núm. 6244, dispone lo siguiente:

- A. Una parte adversamente afectada por una resolución final del Superintendente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la resolución final del Superintendente, o a partir de la fecha aplicable según las disposiciones del Artículo anterior de este Reglamento, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.
- B. La parte que solicite revisión judicial notificará con copia de la solicitud de revisión y copia del escrito inicial a la Oficina de Asuntos Legales de la Policía y a cualquier otra parte que hubiere intervenido en el caso dentro del término para solicitar dicha revisión. La notificación podrá hacerse por correo. La competencia sobre el recurso de revisión será del Circuito Regional correspondiente al lugar donde resida la parte peticionaria.
- C. La parte adversamente afectada por la resolución del Tribunal de Circuito de Apelaciones podrá solicitar la revisión de la misma mediante la presentación de un recurso de “certiorari” ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el término jurisdiccional de treinta (30) días desde el archivo en autos de la sentencia del Tribunal de Circuito de Apelaciones, o de su resolución resolviendo una moción de reconsideración, debidamente presentada.

A la luz del marco doctrinal antes delineado, resolvemos la controversia planteada por el apelante en el recurso que nos ocupa.

### III.

Sabido es que como norma general, todo foro judicial y cuasijudicial está facultado en primera instancia a dirimir sobre su propia jurisdicción. Ante discrepancias sobre cuál debe ser el derecho aplicable, debemos cumplir con la jerarquía de las fuentes del derecho puertorriqueño que establece el siguiente orden:

1. la Constitución de Puerto Rico
  2. las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa
  3. las reglas y reglamentos aprobados y promulgados bajo autoridad de la ley de los organismos públicos
  4. las ordenanzas municipales
  5. la equidad cuando no haya ley aplicable.
- Collazo Cartagena v. Hernández Colón*, 103 D.P.R. 870 (1975)

Es un principio cardinal de interpretación estatutaria que el lenguaje de la ley, debe de ser el significado que valide el propósito que tuvo el legislador al aprobarla. A estos efectos, el Artículo 14 del Código Civil establece que cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, su letra no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu. En virtud de dicho mandato, los tribunales al interpretar un estatuto, de entrada, deben remitirse al texto de la ley, pues cuando el legislador se ha manifestado en lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460 (2006).

En el ámbito administrativo, el juicio *de novo* solo procede cuando la ley orgánica o habilitadora de la agencia lo dispone expresamente. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Segunda Edición Revisada, Forum-Legis Editores S.A., Bogotá, D.C.-Colombia, 2001, pág. 581; *Dávila v. E.L.A.*, 128 DPR 419, 426

(1991). Si bien es cierto que el Reglamento Núm. 6244 permite el juicio de *novo*, en la Ley de Armas del 2000 se establece la revisión judicial como procedimiento para la parte adversamente afectada por una resolución final del Superintendente de la Policía. En virtud de ese mandato legal, le corresponde al tribunal y a las agencias gubernamentales que implantan la ley, remitirse al texto de ella, pues, repetimos, cuando el legislador se ha manifestado en lenguaje claro, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. *Romero v. ELA*, 169 DPR 460 (2006); *Departamento Hacienda v. Telefónica*, 164 DPR 195 (2005). Además, no debe entenderse modificado o suplantado el texto de una ley por un reglamento. Véase, *A.P.I.A.U. v. Srio. de Hacienda*, 100 DPR 173 (1971).

En atención a lo anterior, concluimos que no erró el foro primario al declararse sin jurisdicción para atender la petición incoada por el señor Vélez Auffant. Por ende, el TPI actuó correctamente al declarar *Ha Lugar* la solicitud de desestimación por falta de jurisdicción ante su consideración. A tenor con dicho pronunciamiento, resulta innecesario atender el restante señalamiento de error, ya que en nada afecta o varía los fundamentos de nuestro dictamen.

#### IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se confirma la *Resolución* apelada.

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