



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

28 de abril de 2006

Lcdo. Pedro A. Toledo Dávila
Superintendente
Policía de Puerto Rico
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
P.O. Box 70166
San Juan, Puerto Rico 00936-8166

Consulta Núm. 05-121-B

Estimado señor Superintendente:

En su comunicación usted nos indica que ante su consideración se encuentra una solicitud de reconsideración relacionada a una denegación de licencia de armas a un empleado de la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (“CIPA” o “Comisión”), que fue destituido de su puesto en dicha agencia.

En virtud de ello, solicita nuestra opinión para que evaluemos si la CIPA es considerada una agencia de orden público bajo el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los fines de determinar si usted como Superintendente puede expedir y mantener la licencia de armas de un empleado de la CIPA, aun cuando éste haya sido destituido de dicha agencia.

Antes de iniciar nuestra discusión y análisis, expondremos brevemente los aspectos principales de la CIPA. Veamos.

I. Aspectos principales y propósito de la CIPA.

La Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (“CIPA”) es una agencia administrativa¹ creada en virtud de la Ley Núm. 32 de 22 de mayo de 1972, según enmendada, 1 L.P.R.A. sec. 171 et seq. (“Ley Núm. 32”).² Su función primordial es investigar, intervenir y sancionar a cualquier agente del orden público estatal o municipal, agente de rentas internas, o cualquier otro funcionario de la Rama Ejecutiva estatal o municipal autorizado para realizar arrestos en casos en que se le impute mal uso o abuso de autoridad.³ Véase Artículo 2(1) de la Ley Núm. 32, 1 L.P.R.A. § 172(1).

¹ La Sección 1.3(a) de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 2102(a), define el término “Agencia” como:

cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, corporación pública, comisión, oficina independiente, división, administración, negociado, departamento, autoridad, funcionario, persona, entidad, o cualquier instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico u organismo administrativo autorizado por ley a llevar a cabo funciones de reglamentar, investigar, o que pueda emitir una decisión, con facultades para expedir licencias, certificados, permisos, concesiones, acreditaciones, privilegios, franquicias, acusar o adjudicar

Id. (énfasis nuestro).

² La referida Ley Núm. 32 fue enmendada en parte por la Ley Núm. 238 de 30 de agosto de 2000. Dicha pieza legislativa amplió la jurisdicción de la CIPA para sancionar a los agentes del orden público municipales (policías municipales) cuando éstos incurran en cualquier acto de los ya comprendidos en la Ley Núm. 32.

³ Se entenderá que ha habido mal uso o abuso de autoridad cuando cualquier funcionario de los comprendidos en el Artículo 2 de la Ley Núm. 32, incurra en cualquiera de los siguientes actos, entre otros:

- (a) Arrestos o detenciones ilegales o irrazonables;
- (b) registros, allanamientos e incautaciones ilegales o irrazonables;
- (c) acometimiento y/o agresión injustificados o excesivos;
- (d) discrimen por razones políticas, religiosas, condición socioeconómica, o cualesquiera otras razones no aplicables a todas las personas en general;
- (e) dilación indebida en conducir ante un magistrado a una persona arrestada o detenida;
- (f) uso de violencia injustificada, coacción física o psicológica, intimidación o prolongación indebida, sobre o de una persona arrestada, o detenida para fines de investigación;
- (g) negativa del funcionario para permitir que un arrestado o detenido involuntariamente, se comunique con su familiar más cercano o abogado;
- (h) interceptación, grabación o cualesquiera otras transgresiones mediante artefactos físicos, químicos o electrónicos, de las comunicaciones privadas;
- (i) incitar a una persona para la comisión de un delito en los casos que de no mediar esa incitación ésta no lo hubiere cometido o intentado realizar;
- (j) persecución maliciosa;
- (k) calumnia, libelo o difamación;
- (l) falsa representación o impostura;
- (m) utilización de evidencia falsa que vincule a una persona con la comisión de un delito o;
- (n) iniciar y continuar una vigilancia o investigación ostensible, notoria e intensa sobre una persona, cuando por razón de estas características pierde toda efectividad como mecanismo prudente y discreto de investigación policíaca;

Como organismo apelativo, la CIPA tiene jurisdicción exclusiva para oír y resolver apelaciones interpuestas por los funcionarios públicos cubiertos por la legislación, cuando el jefe o director del organismo o dependencia de que se trate les haya impuesto cualquier medida disciplinaria en relación con actuaciones cubiertas por la ley, o con faltas leves en que se haya impuesto una reprimenda, suspensión de empleo y sueldo o faltas graves en el caso de miembros de la Policía Estatal o Municipal o de otras agencias que tengan reglamentación similar. Igualmente, podrá entender en apelaciones interpuestas por cualquier ciudadano perjudicado por la actuación del funcionario, cuando dicho ciudadano no esté conforme con la determinación de la autoridad facultada para sancionar a tal funcionario. Véase Artículo 2(2) de la Ley Núm. 32, 1 L.P.R.A. § 172(2).

La Comisión también tendrá jurisdicción exclusiva en los casos donde la autoridad nominadora o su representante autorizado haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un funcionario o empleado de la Rama Ejecutiva Estatal o Municipal autorizado para efectuar arrestos con relación a actuaciones donde se le impute mal uso o abuso de autoridad según lo define el inciso (1) de la Sección 172 de la referida ley. Además, tendrá jurisdicción exclusiva en casos donde el Superintendente de la Policía, o su representante autorizado, haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un miembro de la Policía, con relación a la comisión de faltas graves, según disponen las Secciones 3101 et seq. de la Ley de la Policía de Puerto Rico de 1996, y su reglamento; y en los casos en que el Comisionado de la Policía Municipal, o su representante autorizado, haya impuesto cualquier medida o sanción disciplinaria a un miembro de la Policía Municipal según lo dispuesto por las Secciones 1061 et seq. de la Ley de la Policía Municipal. Véase Artículo 3(3) de la Ley Núm. 32, 1 L.P.R.A. § 173(3).

Como parte de sus funciones adjudicativas, la CIPA celebrará las vistas correspondientes para confirmar, revocar o modificar la determinación o actuación de la cual se hubiere apelado, o podrá imponer cualquier sanción que la autoridad facultada para sancionar hubiese podido imponer⁴. Véase Artículo 2(2) de la Ley Núm. 32, 1 L.P.R.A. § 172(2). La parte afectada por una resolución final de la agencia podrá, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la

(o) obstruir, impedir o interrumpir ilegal o irrazonablemente el ejercicio legal y pacífico de las libertades de palabra, prensa, reunión y asociación, y de libertad de petición en las vías o lugares públicos.

⁴ Precisa señalar que, a tenor con la Ley Núm. 32, se entiende que la autoridad facultada para sancionar a un funcionario público no lo ha sancionado cuando afirmativamente determina que lo exonera, o si, luego de formulada una queja o querrela contra dicho funcionario, transcurren ciento veinte (120) días sin que se impongan medidas disciplinarias. 1 L.P.R.A. § 172.

misma, solicitar reconsideración de dicha resolución. La Comisión podrá rechazar de plano la solicitud o señalar una vista.

Asimismo, las decisiones emitidas por la Comisión serán revisadas por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, mediante recurso interpuesto a ese fin, dentro de los treinta (30) días de notificada la decisión. El recurso de revisión estará limitado a cuestiones de derecho, y a la determinación de si existió o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. Véase Artículo 3(3) de la Ley Núm. 32, 1 L.P.R.A. § 173(3).

La Comisión, además, hará recomendaciones al Gobernador y a la Legislatura sobre enmiendas y nueva legislación que considere necesarias o apropiadas para lograr el más efectivo cumplimiento de las leyes y el mantenimiento del orden público en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como el mejor funcionamiento de los organismos y dependencias del Gobierno encargados de hacer cumplir las leyes, de mantener el orden público y proteger la vida y propiedad de los ciudadanos. Véase Artículo 2(3) de la Ley Núm. 32, 1 L.P.R.A. § 172(3).

En virtud de lo anterior, podemos colegir que la CIPA es un organismo administrativo apelativo con amplios poderes de adjudicación derivados expresamente de la Ley Núm. 32 para dilucidar controversias entre las partes que, de ordinario, se producen entre un funcionario estatal o municipal del orden público y un ciudadano. Su función principal consiste en velar que los funcionarios del orden público ejerzan la autoridad que les confiere la ley conforme a los preceptos establecidos por nuestra Constitución y a las leyes aplicables, de manera que se salvaguarden los derechos civiles de nuestros ciudadanos.⁵

Destacados los puntos relevantes de la Ley Núm. 32, en virtud de los asuntos que nos ocupan, iniciamos nuestra discusión y análisis.

⁵ Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 238 de 30 de agosto de 2000.

II. Derecho aplicable y discusión.

A. La Ley de Armas.

El Artículo 2.02(a)(6) de la Ley Núm. 404 de 11 de septiembre de 2000, según enmendada, conocida como Ley de Armas del 2000 (“Ley Núm. 404”), dispone respecto a la concesión de licencias para armas, en lo aquí pertinente, lo siguiente:

(a) El Superintendente expedirá una licencia de armas a cualquier peticionario que cumpla con los siguientes requisitos: ⁶

...

(6) No haber sido separado de las Fuerzas Armadas bajo condiciones deshonoras o destituido de alguna de las agencias del **orden público** del Gobierno de Puerto Rico o sus municipios.

25 L.P.R.A. § 456(a)(6) (énfasis nuestro).

De otra parte, el Artículo 2.11 de la Ley Núm. 404 establece respecto a los fundamentos para rehusar la expedición de licencias de armas lo siguiente:

El Superintendente no expedirá licencia de armas ni el Secretario del Departamento de Hacienda expedirá licencia de armero, o de haberse expedido se revocarán y el Superintendente se incautará de la licencia y de las armas y municiones de cualquier persona que haya sido convicta, en o fuera de Puerto Rico, de cualquier delito grave o su tentativa, por conducta constitutiva de violencia doméstica según tipificada en las Secciones 601 et seq. del Título 8, por conducta constitutiva de acecho según tipificada en las Secciones 4013 a 4026 del Título 33, ni por conducta constitutiva de maltrato de menores según tipificada en las Secciones 441 et seq. del Título 8. Disponiéndose, además, que tampoco se expedirá licencia alguna a una persona con un padecimiento mental que lo incapacite para poseer un arma, un ebrio habitual o adicto al uso de narcóticos o drogas, ni a persona alguna que haya renunciado a la ciudadanía americana o que haya sido separada bajo condiciones deshonoras de las Fuerzas

⁶ Licencia de armas se refiere a “aquella licencia concedida por el Superintendente que autorice al concesionario para tener, poseer y transportar armas, sus municiones, y dependiendo de su categoría, portar armas de fuego, tirar al blanco o cazar.” Artículo 1.02(n) de la Ley Núm. 404, 25 L.P.R.A. § 455(n).

Armadas de los Estados Unidos **o destituido de alguna agencia del orden público del Gobierno de Puerto Rico, ni a ninguna persona que haya sido convicta por alguna violación a las disposiciones de esta Ley o de las Secciones 411 a 454 de la anterior Ley de Armas.**

25 L.P.R.A. § 456j (énfasis nuestro).

Como se puede apreciar, las disposiciones antes citadas de la Ley Núm. 404 permiten al Superintendente de la Policía denegar la expedición de licencias de armas a personas que: (i) hayan sido separadas de las fuerzas armadas bajo condiciones deshonestas; (ii) destituidas de alguna de las agencias del **orden público** del Gobierno de Puerto Rico o sus municipios; (iii) convictas por alguna violación a las disposiciones de la Ley Núm. 404 (actual Ley de Armas), o de las Secciones 411 a 454 de la anterior Ley de Armas, Ley Núm. 17 de 19 de enero de 1951, según enmendada, 25 L.P.R.A. § 411 et seq.

Así pues, y como ya expresáramos, ante el Superintendente de la Policía se encuentra una solicitud de reconsideración relacionada a una denegación de una licencia de armas a un empleado de la CIPA que fue destituido de su puesto en dicha agencia. Por consiguiente, se desea saber si la referida entidad es considerada una agencia de orden público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los fines de determinar si se puede expedir y mantener la licencia de armas del empleado a pesar de éste haber sido destituido de la agencia. Veamos.

B. Aspectos y definición del término “orden público”.

En Hernández v. Méndez & Assoc. Dev. Corp., 105 D.P.R. 149, 153-154 (1976), nuestro Tribunal Supremo, en la resolución de una controversia sobre contratos, adoptó una definición amplia del concepto “orden público”, y lo definió como:

El conjunto de valores eminentes que guían la existencia y bienestar de una sociedad. El concepto orden público recoge y ampara un interés social dominante por su trascendencia, por el número de personas que afecta y por la valía de los derechos que tiende a proteger. En gran medida el orden público es acopio de normas de moral y de ética pública que en ocasiones alcanzan su exposición en ley, pero que aun sin esa expresa declaración legislativa, constituyen principios rectores de sabio gobierno nacidos de la civilización y fortalecidos por la cultura, la costumbre, por la manera de ser, en fin por el estilo de una sociedad.

Id. (citas omitidas). Véanse además De Jesús González v. A.C., 148 D.P.R. 255, 264-265 (1999); y Unisys v. Ramallo Brothers, 128 D.P.R. 842, 851 (1991).

El ex Secretario del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Lcdo. Ignacio Rivera García, en su obra titulada “Diccionario de Términos Jurídicos”, define el término “orden público” como:

[El] conjunto de normas y de instituciones que tiene por objeto mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre los particulares.

I. Rivera García, Diccionario de Términos Jurídicos, 3ra ed. rev., San Juan, Ed. Lexis Publishing, 2000, a la pág. 183.

También define el concepto como:

Situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protestar.

Id.

De otra parte, el Artículo 1.02(a) de la Ley Núm. 404 define el término “agente del orden público” como:

[C]ualquier miembro u oficial del Gobierno de Puerto Rico o de los Estados Unidos de América, así como cualquier subdivisión política de Puerto Rico o de Estados Unidos, entre cuyos deberes se encuentra el de efectuar arrestos, incluyendo pero sin limitarse a los miembros del Cuerpo de Vigilantes del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Policía de Puerto Rico, Policías Auxiliares, Policía Municipal, los agentes investigadores del Negociado de Investigaciones Especiales del Departamento de Justicia, los oficiales de custodia de la Administración de Corrección, los oficiales de custodia de la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio, la Guardia Nacional mientras se encuentre en funciones o ejercicios oficiales, los oficiales de custodia de la Administración de Instituciones Juveniles, el cuerpo de Seguridad Interna de la Autoridad de los Puertos, el Director de la División para el Control de

Drogas y Narcóticos, los Inspectores de Sustancias Controladas de la Administración de Servicios de Salud Mental y contra la Adicción, los agentes investigadores de la Secretaría Auxiliar de Investigaciones del Sistema Correccional del Departamento de Corrección y Rehabilitación y los inspectores de la Comisión del Servicio Público, así como los alguaciles del Tribunal General de Justicia de Puerto Rico y los Tribunales Federales con jurisdicción en todo Puerto Rico y los inspectores de Rentas Internas del Departamento de Hacienda.⁷

25 L.P.R.A. § 455(a) (énfasis nuestro).

Así también, el Artículo 4(c) de la Ley Núm. 78 de 14 de agosto de 1997, según enmendada, conocida como “Ley para Reglamentar las Pruebas para la Detección de Sustancias Controladas en el Empleo en el Sector Público” (“Ley Núm. 78”), define las Agencias y Programas de Seguridad Pública como las siguientes:

el Departamento de Justicia, el Negociado de Investigaciones Especiales, la Policía de Puerto Rico, la Comisión de Seguridad Pública, la Guardia Nacional de Puerto Rico, el Cuerpo de Bomberos, la Defensa Civil de Puerto Rico, el Cuerpo de Seguridad Escolar, el Cuerpo de Emergencias Médicas, la Administración de Corrección, el Programa de Salud Correccional del Departamento de Salud y los guardias de seguridad de las empresas privadas contratados por la Administración de Corrección para prestar servicios de custodia en instituciones penales, la Administración de Instituciones Juveniles, la Junta de Libertad Bajo Palabra, la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio, la Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo, el Instituto de Ciencias Forenses, el Cuerpo de Vigilantes del Departamento de Recursos Naturales y la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción.

23 L.P.R.A. § 2501(c)

⁷ Aparte de los funcionarios, agencias e instrumentalidades mencionados en el Artículo 1.02(a) de la Ley Núm. 404, cabe destacar que la Ley Núm. 319 de 23 de octubre de 1999 enmendó la Ley Núm. 4 de 11 de octubre de 1985, según enmendada, conocida como “Ley de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras”, para declarar como agencia de orden público a la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras a los únicos fines de que ésta pueda reunir y cotejar información confidencial proveniente de las agencias de orden público del Gobierno de Puerto Rico, y las agencias de investigación y orden público del extranjero sobre el historial criminal de personas naturales y jurídicas. Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 319.

A la luz de todo lo antes discutido, podemos razonablemente colegir que las agencias de orden público son aquellas instituciones que por mandato de ley establecen el conjunto de normas que tienen por objeto mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre los particulares. Es decir, tienen la obligación ineludible de promover la paz, el respeto mutuo, y proteger la libertad, la propiedad y la vida de los ciudadanos. Además, para que una agencia sea considerada como una de orden público, la misma tiene que contar con funcionarios o empleados que constituyan “agentes del orden público”, bajo el Artículo 1.02(a) de la Ley Núm. 404, por tener el deber y la facultad para efectuar arrestos.

Expuesto lo anterior, procedemos a emitir nuestra opinión en torno a si la CIPA puede ser considerada una agencia de orden público.

C. La CIPA no es considerada una agencia de orden público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Como ya expresáramos, la CIPA es una agencia administrativa autorizada a investigar, intervenir y sancionar a cualquier funcionario del orden público, estatal o municipal, agente de rentas internas, o a cualquier otro funcionario de la Rama Ejecutiva autorizado para realizar arrestos, en casos en que se le impute mal uso o abuso de autoridad. Además, la CIPA se constituye como cuerpo apelativo con jurisdicción exclusiva para oír y resolver apelaciones interpuestas por los funcionarios públicos cubiertos por la legislación cuando el jefe o director del organismo o dependencia que se trate les haya impuesto cualquier medida disciplinaria. También podrá entender en apelaciones interpuestas por cualquier ciudadano perjudicado por la actuación del funcionario cuando dicho ciudadano no esté conforme con la determinación tomada por la agencia correspondiente. Como entidad adjudicativa, la CIPA está facultada para: (i) celebrar vistas; (ii) confirmar, revocar o modificar la determinación de la cual se hubiere apelado; y (iii) imponer cualquier sanción que la autoridad facultada para sancionar hubiese podido imponer.

Es menester puntualizar que, aun cuando la CIPA hace recomendaciones al Gobernador y a la Legislatura para lograr el más efectivo cumplimiento de las leyes, así como para el mejor funcionamiento de los organismos y dependencias gubernamentales encargadas de velar por el orden público, dicha función asesora no la convierte en una agencia de orden público. Su responsabilidad primaria no es velar por el buen funcionamiento del país ni la seguridad de los ciudadanos, sino evaluar y determinar, como foro adjudicativo, si los empleados del orden público

que tienen dicha responsabilidad han cumplido con su deber ministerial. Finalmente, cabe destacar que la Ley Orgánica de la CIPA no dispone que ésta sea una agencia de orden público. Igualmente, sus empleados no tienen la autoridad para realizar arrestos. Tampoco es una “agencia de seguridad” conforme se define en el Artículo 4(c) de la Ley Núm. 78. En consecuencia, resulta forzoso concluir que la CIPA no es una agencia de orden público.

III. Conclusión

En virtud del análisis antes esbozado, podemos concluir que la CIPA es un organismo administrativo apelativo con amplios poderes de adjudicación derivados expresamente de la Ley Núm. 32 para dilucidar controversias entre las partes que, de ordinario, se producen entre un funcionario estatal o municipal del orden público y un ciudadano. Su mayor responsabilidad consiste en velar que los llamados a velar por el orden público ejerzan su autoridad conforme a los preceptos garantizados por la Constitución y las leyes aplicables, de manera que se salvaguarden los derechos civiles de los ciudadanos.

De otra parte, las agencias de orden público son aquellas instituciones que, por mandato de ley, establecen el conjunto de normas que tiene por objeto mantener en un país la buena marcha de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad en las relaciones entre particulares. Es decir, su función primordial es promover la paz y el respeto entre ciudadanos.

Ahora bien, antes de finalizar, debemos recabar que la Ley Núm. 404 permite al Superintendente de la Policía denegar la expedición de una licencia de armas a personas que hayan sido convictas por alguna violación a las disposiciones de la Ley Núm. 404, o a las Secciones 411 a 454 de la anterior Ley de Armas (Ley Núm. 17). Sobre este particular enfatizamos que la Sección 428 de la Ley Núm. 17 destaca las cualidades que deberá tener el solicitante, y **la amplia discreción del Superintendente para expedir o denegar una licencia de armas**. Esta sección dispone, en lo aquí pertinente, que:

El Superintendente de la Policía, no expedirá licencia para tener y poseer un arma de fuego **a menos que dicho funcionario esté convencido de que el solicitante es una persona** que ha cumplido veintiún (21) años, **de conducta intachable, de buena reputación**, que sus huellas digitales sean tomadas y/o constatadas con los archivos de la Policía, que conoce el manejo del arma por haber tomado un curso de entrenamiento debidamente aprobado por el

Superintendente **y a menos que a juicio de dicho funcionario no exista ningún motivo para denegar tal solicitud.**

Artículo 18 de la Ley Núm. 17, 25 L.P.R.A. § 428 et seq. (énfasis nuestro).

En virtud de la disposición antes citada (aún vigente por mandato expreso de la Ley Núm. 404), en la Op. Sec. Just. Núm. 3 de 28 de enero de 1982, reconocimos la amplia discreción del Superintendente de la Policía para denegar o expedir una licencia de armas. Allí, expresamente dijimos que:

La tenencia o posesión de un arma de fuego en Puerto Rico no goza de rango constitucional, sino que por el contrario está supeditado a los dispuesto en la Ley ... [de] Armas de Puerto Rico.

...

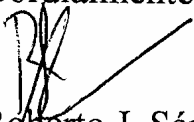
Más aun [sic], somos de opinión que [tiene] amplia discreción el Superintendente de la Policía para expedir o denegar una licencia para tener y poseer un arma

Id. a las págs. 15 y 16.

Así pues, es menester señalar, que el hecho de que la CIPA no sea una agencia de orden público no constituye el único criterio para que el señor Superintendente tome la decisión de **no expedir ni mantener** la licencia de armas de un empleado destituido de la CIPA. Siendo de aplicación las Secciones 411 a 454 de la Ley Núm. 17, el señor Superintendente, **conforme a la amplia discreción que la ley le confiere en estos casos**, puede, a nuestro juicio, denegar la expedición de una licencia de armas, si así lo estima apropiado bajo las disposiciones de la Ley Núm. 17 antes citadas.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,



Roberto J. Sánchez Ramos