

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

ELECTRONIC GAMES,
INC., AVENUE AUTO
GROUP, CORP., TEDDY
BERRÍOS RIVERA, MARIO
BRAVO MAISONAVE, C &
R ENTERTAINMENT
GAMES, CORP., C & K
ENTERTAINMENT CORP.,
FÉLIX A. CAMACHO
MENA, COMPUTER &
GAMES, INC., DOBLE
SEIS SPORT, TV, INC.,
EMPRESAS WW, INC., JL
ENTERTAINMENT, CORP,
L& C ENTERTAINMENT
GAMES, CORP., L & J
ENTERTAINMENT, INC.,
LROD, INC., RBS
ENTERTAINMENTS
GROUP, CORP., RE
RODRÍGUEZ
ENTERPRISE
AMUSEMENT COIN
MACHINE, INC.,
RICARDO S
ENTERTAINMENT, CORP.,
RAMÓN RIVERA
FIGUEROA, SLROD, INC.,
W GAMES, CORP., ZAYAS
ENTERTAINMENT, CORP.,
R LIZARDI
DISTRIBUITORS, INC.,
CARLOS VEGA
GONZÁLEZ, EY
ENTERTAINMENT, INC.,
QUE MANERA, INC.,
ANTONIO COLÓN
SANTIAGO, EMANUEL
FUENTES RÍOS, JESÚS
M. FUENTES FIGUEROA,
CARLOS RODRÍGUEZ
ECHEVARRÍA, RAÚL A
SÁNCHEZ MELO,
GUSTAVO J. AYALA
MERCADO, GOLDEN
GAMING, CORP.

Demandantes-Apelados-
Peticionarios

v.

COMPAÑÍA DE TURISMO
DE PUERTO RICO,
COMISIÓN DE JUEGOS
DEL GOBIERNO DE
PUERTO RICO

Demandadas-Apelantes-
Recurridos

KLAN202100671

CONS. CON

KLAN202100757

CONS CON

KLCE202101188

*APELACIÓN Y
CERTIORARI*
procedentes del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de San Juan

Civil. Núm.

SJ2020CV03719

Sobre:

Sentencia Declaratoria
e Impugnación de
Reglamentos
Administrativos

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, el Juez Bonilla Ortiz y la Jueza Mateu Meléndez.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de noviembre de 2021.

El 30 de agosto de 2021, la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico (CJGPR) presentó un recurso de apelación, el cual se identificó con el alfanumérico KLAN202100671. El 22 de septiembre de 2021, la Compañía de Turismo de Puerto Rico (CTPR) presentó un recurso de apelación, el cual se identificó con el alfanumérico KLAN202100757. En ambos recursos, la CJGPR y la CTPR (apelantes) solicitaron la revocación de la *Sentencia* emitida y notificada el 14 de julio de 2021. Mediante esta, el Tribunal de Primera Instancia (TPI) declaró con lugar la *Demanda* presentada por Electronic Games y otros (apelados). En consecuencia, declaró nulo el Reglamento para la fiscalización operacional e interconexión de máquinas de juegos de azar en ruta, Reglamento Núm. 9174 de la Compañía de Turismo, Departamento de Estado, 5 de mayo de 2020 (Reglamento Núm. 9174) y el Reglamento para la expedición, manejo y fiscalización de licencias de máquinas de juegos de azar en ruta, Reglamento Núm. 9175 de la Compañía de Turismo, Departamento de Estado, 5 de mayo de 2020 (Reglamento Núm. 9175).

Atendidos los recursos, conforme a las Órdenes Administrativas DJ 2019-036 y TA 2021-092, el 30 de septiembre de 2021, ordenamos la consolidación del caso KLAN202100757 con el caso KLAN202100671.

El 1 de octubre de 2021, los apelados presentaron un recurso de *certiorari* identificado con el alfanumérico KLCE202101188. Solicitaron la revocación de la *Resolución* emitida y notificada el 31 de agosto de 2021. Mediante esta, el TPI dejó en suspenso la

consideración de la moción de remedio provisional presentada por los apelados.

Atendida la petición de *certiorari*, y conforme a las Órdenes Administrativas DJ 2019-036 y TA 2021-092, el 15 de octubre de 2021, ordenamos la consolidación del caso KLCE202101188 con los casos previamente consolidados KLAN202100757 y KLAN202100671.

Por los fundamentos que exponemos y discutimos a continuación, revocamos la *Sentencia* apelada.

I.

A. KLAN202100671 – KLAN202100757

El 15 de julio de 2020, los apelados presentaron una *Demanda* sobre sentencia declaratoria en contra de la CTPR y de la CJGPR.¹ Mediante esta, alegaron que eran operadores de máquinas de entretenimiento para adultos y, posteriormente, máquinas de juegos electrónicos por más de diez (10) años.² Sostuvieron que, conforme a la Ley Núm. 257-2018 –la cual le delegó a la CTPR la reglamentación, licenciamiento y fiscalización de dichos equipos electrónicos– estos convirtieron sus equipos en máquinas de juegos de azar en ruta.³ De otra parte, alegaron que el 29 de junio de 2019, mediante la aprobación de la Ley Núm. 81-2019, conocida como la Ley de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico, se le transfirieron todos los asuntos y funciones relacionadas con las actividades de juegos de azar –incluyendo la facultad de reglamentar– a la CJGPR.⁴

No obstante a lo anterior, arguyeron que, en contravención al Art. 5.22 y 5.24 de la Ley Núm. 81-2019, los cuales le conceden la jurisdicción exclusiva de la industria de juegos de azar en ruta a la

¹ *Demanda*, págs. 14-27 del apéndice del recurso KLAN202100671.

² *Íd.*, pág. 18.

³ *Íd.*

⁴ *Íd.*

CJGPR, el 5 de mayo de 2020 la CTPR radicó el Reglamento Núm. 9174 y el Reglamento Núm. 9175 ante el Departamento de Estado.⁵ Específicamente, argumentaron que los aludidos Reglamentos eran nulos, debido a que, al aprobarlos, la CTPR actuó sin jurisdicción.⁶ Además, alegaron que las Secciones 106(A), (106)(B), 1.7(A)(16), 2.8, 3.3(A), 3.3(C), 4.4 y 6.5 del Reglamento Núm. 9174 y las Secciones 1.6(A), 1.6(B), 1.7(A)(16), 2.4(A)(5)(a)(iv), (v) y (vi), 2.10(B), 3.4 y 5.2 del Reglamento Núm. 9175 eran inconstitucionales y contrarias a la Ley.⁷ Por todo lo cual, solicitaron que los aludidos Reglamentos se declararan nulos.⁸

En respuesta, el 1 de septiembre de 2021, la CTPR presentó *Moción de desestimación*.⁹ Primeramente, sostuvo que la *Demanda* debía ser desestimada, debido a que el TPI carecía de jurisdicción para atenderla.¹⁰ Alegó que el reclamo de los apelados debió presentarse ante el Tribunal de Apelaciones.¹¹ Por otro lado, indicó que la *Demanda* dejó de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio, debido a que la CTPR sí tenía autoridad para aprobar los Reglamentos en controversia.¹² Sobre el particular, argumentó que el Art. 7.1 Ley Núm. 81-2019 disponía de un proceso durante el cual las estructuras administrativas y funciones de los organismos que pasarían a ser parte de la CJGPR continuarían siendo ejercidas por los funcionarios y estructuras existentes hasta finalizar la transición.¹³

En ese sentido, señaló que mientras la CJGPR estuvo completando su proceso de organización estructural, la CTPR, en cumplimiento con la Ley Núm. 81-2019, se mantuvo ejerciendo sus

⁵ Íd., pág. 20.

⁶ Íd.

⁷ Íd., págs. 21-26.

⁸ Íd., pág. 27.

⁹ *Moción de desestimación*, págs. 107-122 del apéndice del recurso KLAN202100671.

¹⁰ Íd., pág. 108.

¹¹ Íd.

¹² Íd.

¹³ Íd., pág. 114.

funciones administrativas.¹⁴ Además, afirmó que el proceso de reglamentación correspondiente a los Reglamentos en controversia comenzó desde el 2018 –tal y como se instruyó en la Ley Núm. 257-2018– esto es, antes de la aprobación de la Ley Núm. 81-2019.¹⁵ Por tal razón, adujo que tenía facultad para completar el proceso y lograr la aprobación final de los Reglamentos.¹⁶

Por otro lado, alegó que la CJGPR, mediante la Resolución 2020-03, adoptó los procesos de Reglamentación iniciados por la Oficina de Turismo del Desarrollo Económico y Comercio, para que, una vez culminaran, los Reglamentos reflejaran que eran de la CJGPR.¹⁷ Finalmente, señaló que los Reglamentos en controversia no habían sido aplicados en contra de los apelados, por lo que estos no estaban siendo atacados en su aplicación.¹⁸ En consecuencia, reiteró que el foro con jurisdicción para atender la controversia era el Tribunal de Apelaciones.¹⁹

El 13 de octubre de 2021, los apelados se opusieron a la moción de desestimación presentada por la CTPR.²⁰ En síntesis, alegaron que la Ley Núm. 81-2019 le concedió la facultad de reglamentar a la CJGPR inmediatamente, por lo que, al aprobar los Reglamentos en controversia, la CTPR actuó sin jurisdicción.²¹ En cuanto a la falta de jurisdicción del TPI, argumentaron que cuando se reclamaba la nulidad de un Reglamento, debido a que su creación agravó al demandante, este debía presentar su reclamación ante el TPI.²² Sobre el particular, señalaron que son operadores de máquinas de entretenimiento para adultos y de juegos electrónicos y que harían la transición de dichos equipos a máquinas de juegos

¹⁴ Íd.

¹⁵ Íd., págs. 116 y 119.

¹⁶ Íd., pág. 120.

¹⁷ Íd.

¹⁸ Íd., pág. 121.

¹⁹ Íd.

²⁰ *Oposición a moción de desestimación de la Compañía de Turismo de Puerto Rico*, págs. 142-150 del apéndice del recurso KLAN202100671.

²¹ Íd.,

²² Íd., pág. 148.

de azar en ruta creados por la Ley Núm. 257-2018 y que los Reglamentos en controversia violaban sus derechos.²³ Ello, a que la Ley 257-2018 establecía que las licencias a expedirse para las máquinas de juegos de azar en ruta serían en primera instancia para ellos, los cuales eran operadores de máquinas de entretenimiento para adultos y de juegos electrónicos reglamentadas por el Departamento de Hacienda.²⁴

El 21 de octubre de 2020, la CTPR replicó la oposición a la desestimación presentada por los apelados, en la cual reiteró los argumentos que esbozó en su moción de desestimación.²⁵ Por su parte, el 9 de noviembre de 2021, los apelados presentaron *Dúplica a réplica de la Compañía de Turismo de Puerto Rico*.²⁶ En síntesis, sostuvieron que, asumiendo que la CTPR sí tenía jurisdicción para aprobar los Reglamentos en controversia, no procedía la desestimación de la *Demanda*, debido a que en esta también se reclama la inconstitucionalidad de algunas secciones de los Reglamentos.²⁷

Así las cosas, el 3 de enero de 2021, la CJGPR presentó *Moción de desestimación*.²⁸ Alegó que procedía la desestimación de la *Demanda*, debido a que esta dejó de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio.²⁹ En particular, planteó que el Art. 7.1 de la Ley Núm. 81-2018 establecía un proceso de transición para que se implementaran las disposiciones de la ley sin que se interrumpieran los servicios públicos, en el cual especificaba que las funciones encomendadas a la CJGPR podrían ser ejercitadas por los funcionario y estructuras existentes hasta que finalizara la

²³ Íd., pág. 148.

²⁴ Íd., pág. 149.

²⁵ *Breve réplica a oposición moción de desestimación*, págs. 151-153 del apéndice del recurso KLAN202100671.

²⁶ *Dúplica a réplica de la Compañía de Turismo de Puerto Rico*, págs. 157-164 del apéndice del recurso KLAN202100671.

²⁷ Íd.

²⁸ *Moción de desestimación*, págs. 165-175 del apéndice del recurso KLAN202100671.

²⁹ Íd., pág. 165.

transición.³⁰ Por tal razón, adujo que la CTPR actuó con jurisdicción al aprobar los Reglamentos en controversia.³¹

El 25 de febrero de 2021, los apelados presentaron *Oposición a moción de desestimación de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico*.³² Mediante esta, reiteró que la CTPR actuó sin jurisdicción al aprobar los Reglamentos en controversia, por lo que estos debían declararse nulos.³³ Además, insistió en que, asumiendo que la CTPR sí tenía jurisdicción para aprobar los Reglamentos en controversia, no procedía la desestimación de la *Demanda*, debido a que en esta también se reclama la inconstitucionalidad de algunas secciones de los Reglamentos.³⁴

Atendidas las mociones de desestimación presentadas por la CTPR y la CJGPR, el 14 de julio de 2021 el TPI emitió *Sentencia*.³⁵ Primeramente, al entender que la controversia versaba sobre la interpretación de una ley, y que no existía controversia de hechos, resolvió que la sentencia declaratoria era el mecanismo idóneo para resolver el caso.³⁶ Por otro lado, determinó que los Reglamentos en controversia eran nulos, debido a que al momento de su aprobación la CTPR había perdido jurisdicción sobre el asunto.³⁷ En cuanto a la alegación de que la CTPR actuó válidamente ya que la CJGPR se encontraba en el proceso de transición autorizado en la Ley Núm. 81-2019, determinó que la aprobación de los reglamentos se hizo en exceso de los treinta (30) días que debió durar la transición.³⁸ Finalmente, resolvió que la intención legislativa de la Ley Núm. 81-2019, la cual entró en vigor inmediatamente luego de su aprobación, era conferirle la jurisdicción a la CJGPR todo lo relacionado a los

³⁰ Íd., pág. 166.

³¹ Íd., pág. 167.

³² *Oposición a moción de desestimación de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico*, págs. 174-184 del apéndice del recurso KLAN202100671.

³³ Íd., pág. 178.

³⁴ Íd., pág. 183.

³⁵ *Sentencia*, págs. 1-13 del apéndice del recurso KLAN202100671.

³⁶ Íd., pág. 10.

³⁷ Íd., pág. 11.

³⁸ Íd.

juegos de adulto, incluyendo la facultad para reglamentarlos.³⁹ En consecuencia, declaró con lugar la *Demanda* y declaró nulos el Reglamento Núm. 9174 y el Reglamento Núm. 9175.⁴⁰

Inconforme, el 24 de julio de 2021, la CJGPR presentó *Moción de reconsideración de Sentencia*.⁴¹ Mediante esta, alegó que la *Sentencia* era nula, debido a que era contraria a las garantías mínimas del debido proceso de ley.⁴² Específicamente, sostuvo que no tuvo la oportunidad de presentar su alegación responsiva.⁴³ Además, planteó que la *Sentencia* carecía de determinaciones de hechos, por lo que era contraria a la Regla 42.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V.⁴⁴ Por otro lado, argumentó que no procedía dictar sentencia declaratoria, debido a que la *Demanda* carecía de alegación de existencia de un peligro real.⁴⁵ También, planteó que los apelados no demostraron tener legitimación activa, ya que no alegaron haber sufrido un daño o la existencia de un peligro de sufrirlo.⁴⁶ Finalmente, arguyó que, contrario a la interpretación del TPI, el periodo de treinta (30) días dispuesto en el Art. 7.1 de la Ley Núm. 81-2019 era para iniciar la transición y no para concluir.⁴⁷

También inconforme con la *Sentencia* emitida, el 29 de julio de 2021, la CTPR presentó *Moción de reconsideración*.⁴⁸ Alegó que no procedía dictar sentencia en la etapa procesal en la que se encontraba el caso, debido a que aún no se habían presentado las alegaciones responsivas.⁴⁹ En respuesta, el 12 de agosto de 2021 y el 19 siguiente, respectivamente, los apelados presentaron sus

³⁹ Íd., pág. 12.

⁴⁰ Íd.

⁴¹ *Moción de reconsideración de Sentencia*, págs. 193-207 del apéndice del recurso KLAN202100671.

⁴² Íd., pág. 198.

⁴³ Íd.

⁴⁴ Íd., pág. 200.

⁴⁵ Íd., pág. 202.

⁴⁶ Íd., pág. 204.

⁴⁷ Íd., pág. 205.

⁴⁸ *Moción de reconsideración*, págs. 208-212 del apéndice del recurso KLAN202100671.

⁴⁹ Íd., pág. 209.

oposiciones a las mociones de reconsideración presentadas por la CTPR y la CJGPR.⁵⁰

Atendidas las mociones de reconsideración presentadas por los apelantes, el 23 de agosto de 2021, el TPI las declaró no ha lugar.⁵¹ En específico, dispuso lo siguiente:

Evaluada[s] las mociones de reconsideración y la oposición, se declara[n] no ha lugar las solicitudes de reconsideración instanda[s] por los demandados. Se acogen y se hacen formar parte de esta determinación los fundamentos expuestos en las mociones en oposición. Además, se señala que la controversia en este caso es una de derecho; y la solicitud de desestimación estaba predicada en la facultad de la agencia para promulgar el reglamento. Ante el ello, el Tribunal tenía que determinar, si en efecto, la Compañía de Turismo tenía o no la facultad en ley para aprobar el reglamento en el momento en que fue aprobado y sometido en el Departamento de Estado. La sentencia declaratoria es aquella que se dicta en un proceso en el cual los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre las partes que tienen intereses legales adversos, sin que medie lesión previa de los mismos con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica y contribuir a la paz social. [...]

Inconforme, el 30 de agosto de 2021, la CJGPR presentó el recurso de apelación identificado como KLAN202100671 y le imputó al foro primario la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ EL TPI AL DICTAR UNA SENTENCIA SIN JURISDICCIÓN SOBRE LA MATERIA DE CONFORMIDAD A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME.

ERRÓ EL TPI AL DICTAR UNA SENTENCIA SIN GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO DE LEY DE LAS AGENCIAS DEMANDADAS, YA QUE NO PERMITIÓ QUE ESTAS PRESENTARAN ALEGACIONES RESPONSIVAS Y LA PARTE DEMANDANTE NO SE LO HABÍA SOLICITADO. ERRÓ EL TPI AL DICTAR SENTENCIA SIN PASAR JUICIO SOBRE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA PARTE DEMANDANTE.

ERRÓ EL TPI AL DICTAR SENTENCIA SIN RECIBIR PRUEBA ALGUNA EN TORNO A LOS REQUISITOS DE SENTENCIA DECLARATORIA Y EN CONTRAVENCIÓN A LA REGLA 59 DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

ERRÓ EL TPI AL DICTAR SENTENCIA SIN CUMPLIR CON LA REGLA 42.2 DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

⁵⁰ *Oposición a moción de reconsideración*, págs. 229-241 del apéndice del recurso KLAN202100671. Véase, además, *Oposición a moción de reconsideración de Compañía de Turismo de Puerto Rico*, págs. 248-251 del apéndice del recurso KLAN202100671.

⁵¹ *Notificación*, pág. 252 del apéndice del recurso KLAN202100671.

Junto con su recurso, la CJGPR presentó una moción en auxilio de jurisdicción solicitando la paralización de los procesos ante el TPI, la cual fue declarada no ha lugar.

Por su parte, el 22 de septiembre de 2021, la CTPR presentó el recurso de apelación identificado como KLAN202100757. Mediante su recurso, la CTPR también apeló la *Sentencia* emitida el 14 de julio de 2021, imputándole al foro primario la comisión de los siguientes errores:

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL NO CONSIDERAR EL PLANTEAMIENTO DE FALTA DE JURISDICCIÓN BAJO EL ART. 2.7 DE LA LPAU, Y POR LO TANTO, NO DECLARARSE SIN JURISDICCIÓN SOBRE LA MATERIA.

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL NO EVALUAR SI LOS APELADOS TENÍAN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA IMPUGNAR LOS REGLAMENTOS OBJETADOS.

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DICTAR SENTENCIA CONCEDIENDO EL REMEDIO DE LA ANULACIÓN DE LOS REGLAMENTOS OBJETADOS, SIN DAR LA OPORTUNIDAD A LA CTPR O A LA COMISIÓN DE JUEGOS DE PRESENTAR SUS ALEGACIONES RESPONSIVAS.

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA EN SU INTERPRETACIÓN DE LA LEY NÚM. 81-2019, CONOCIDA COMO “LEY DE LA COMISIÓN DE JUEGOS DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO”.

Atendidos los recursos, conforme a las Órdenes Administrativas DJ 2019-036 y TA 2021-092, el 30 de septiembre de 2021, ordenamos la consolidación del caso KLAN202100757 con el caso KLAN202100671. Así, luego de concederle término para ello, los apelados presentaron sus oposiciones a los recursos de apelación.

B. KLCE202101188

El 12 de agosto de 2021, los apelados presentaron *Moción urgente solicitando remedio provisional bajo la Regla 56 de Procedimiento Civil*.⁵² En esencia, solicitaron que el TPI detuviera la

⁵² *Moción urgente solicitando remedio provisional bajo la Regla 56 de Procedimiento Civil*, págs. 14-22 del apéndice del recurso KLCE202101188.

intención de la CJGPR de su intención de vender y de cobrar derechos de licencias para la operación de máquinas de juegos de azar en ruta durante el periodo previo a que la *Sentencia* emitida adviniera final y firme.⁵³ Posteriormente, el 24 de septiembre de 2021, la CJGPR presentó ante el TPI una moción para que se dejara en suspenso la consideración de la moción de remedio provisional presentada por los apelados e informando la presentación de un recurso de apelación.⁵⁴ En atención a ello, el 31 de agosto de 2021 el TPI dejó en suspenso la consideración de la moción de remedio provisional presentada por los apelados hasta que este Tribunal dispusiera otra cosa.⁵⁵

Inconforme, el 1 de octubre de 2021, los apelados presentaron el recurso de *certiorari* identificado como KLCE202101188, imputándole al foro primario la comisión del siguiente error:

ERRÓ EL TPI AL SUSPENDER LA CONSIDERACIÓN DE LA MOCIÓN EN SOLICITUD DE REMEDIO PROVISIONAL POST-SENTENCIA BAJO LA REGLA 56 RADICADA POR LOS RECURRENTES A PESAR DE ESTA NO FORMAR PARTE DE LA SENTENCIA APELADA Y DE NO HACERSE SUSPENDIDO SU CONSIDERACIÓN POR EL TRIBUNAL DE APELACIONES.

Atendida la petición de *certiorari*, y conforme a las Órdenes Administrativas DJ 2019-036 y TA 2021-092, el 15 de octubre de 2021, ordenamos la consolidación del caso KLCE202101188 con los casos previamente consolidados KLAN202100757 y KLAN202100671.

II.

-A-

Nuestro ordenamiento jurídico contiene una serie de requisitos que los tribunales deben observar antes de pronunciarse sobre los méritos de una controversia. *PNP v. Carrasquillo*, 166 DPR

⁵³ *Íd.*

⁵⁴ *Moción para que se deje en suspenso consideración de moción de remedio provisional e informando presentación de recurso de apelación*, págs. 101-102 del apéndice del recurso KLCE202101188.

⁵⁵ *Notificación*, pág. 103 del apéndice del recurso KLCE202101188.

70, 74 (2005). Conforme al principio de justiciabilidad, los tribunales de justicia requieren que exista una controversia genuina que permita adjudicarla en sus méritos y conceder un remedio con efecto real sobre la relación jurídica. *Torres Montalvo v. Gobernador ELA*, 194 DPR 760, 766 (2016); *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 420 (1994). Sobre el requisito de controversia, el Tribunal Supremo ha determinado que esta debe ser definida y debe afectar las relaciones jurídicas de partes que tengan intereses jurídicos opuestos. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 981 (2011); *UPR v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 279-280 (2010); *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 584 (1958). Es decir, un tribunal de justicia no debe atender una controversia de carácter hipotético, abstracto o ficticio. *Torres Santiago v. Depto. Justicia, supra*, pág. 982; *UPR v. Laborde Torres y otros I, supra*, pág. 280. Esta limitación tiene el propósito de que los tribunales puedan determinar el momento oportuno para su intervención. *Íd.*

En lo pertinente, una controversia no es justiciable cuando una de las partes carece de legitimación activa. *Bathia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 68-69 (2017). La legitimación activa se refiere a “la capacidad que se le requiere a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante ante el tribunal, realizar con eficiencia actos procesales y, de esta forma, obtener una sentencia vinculante”. *Bathia Gautier v. Gobernador, supra*, pág. 69 citando a R. Hernández Colón, *Practica jurídica de Puerto Rico; derecho procesal civil*, 6ta ed., San Juan, LexisNexis de Puerto Rico, 2017, pág. 121. La legitimación activa tiene como propósito demostrar al foro adjudicador que el interés del demandante en el pleito es de tal índole que, con toda probabilidad, proseguirá su causa de acción de manera vigorosa. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 371 (2002).

Para demostrar la existencia de legitimación activa, el promovente tiene que establecer que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto ni hipotético; (3) existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y (4) la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley. (Énfasis nuestro).

Bathia Gautier v. Gobernador, supra, pág. 69; *Torres Montalvo v. Gobernador ELA, supra*, pág. 767. En cuanto al requisito del daño, se requiere que este sea determinado y particular, pues si el daño es generalizado y compartido con el resto de la ciudadanía no se le otorgará legitimación activa a la parte demandante. *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 471 (2006).

-B-

La sentencia declaratoria es un remedio que provee la Regla 59 de Procedimiento Civil, *supra*, para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque existan otros remedios disponibles. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia*, 187 DPR 245, 254 (2012). La sentencia declaratoria es aquella sentencia que se dicta cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos, con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica. *Íd.*, citando a R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 5ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis, 2010, Sec. 6001, pág. 560.

Según la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, *supra*, entre las personas facultadas para solicitar una sentencia declaratoria, se encuentran aquellas cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectadas por un estatuto. **Además, es necesario que el promovente de una sentencia declaratoria demuestre que ostenta legitimación activa.** (Énfasis y subrayado nuestro). *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, supra*, págs. 254-255; *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 475 (2006). Es decir, tiene que demostrar que

sufrió un daño claro e inmediato, no abstracto ni hipotético; que existe conexión entre ese el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y que la causa de acción surge al palio de la constitución o de la ley. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, supra*, pág. 255; *Sánchez et al. v. Srio de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 384 (2002).

Sobre dichos requisitos, el Tribunal Supremo expresó **que “la controversia no debe ser abstracta, teórica, remota, académica o especulativa, esto es, debe tener suficiente actualidad, y si el daño que se pueda ocasionar en el futuro depende de hechos contingentes que son demasiado especulativos, no podría obtenerse una declaración judicial anticipada”**. (Énfasis nuestro). Íd. Por ejemplo, en *Sánchez et al. v. Srio de Justicia et al., supra*, el Tribunal Supremo resolvió que, ante la ausencia de un daño palpable, real y no hipotético, era inadecuado expresarse sobre la constitucionalidad de una ley.

-C-

Nuestro ordenamiento jurídico permite que las agencias administrativas gocen del poder cuasi legislativo de aprobar reglas y reglamentos. *Sierra Club et al. v. Jta. Planificación*, 203 DPR 596, 605 (2019). Ahora bien, la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), según enmendada, requiere que las agencias administrativas cumplan con ciertos requisitos procesales al aprobar, derogar o enmendar reglamentos. Íd. Específicamente, todo procedimiento de reglamentación debe cumplir con cuatro requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, incluyendo vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación correspondiente, y (4) publicar la reglamentación aprobada. Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8, 2.11 de la LPAU. Estos requisitos constituyen

requisitos de ineludible cumplimiento, razón por la cual la LPAU decreta la nulidad de todo reglamento que se adopte al margen de sus disposiciones.

La Sec. 2.7 de la LPAU provee un mecanismo mediante el cual cualquier persona interesada puede impugnar de su faz la validez de una regla o reglamento si la agencia administrativa incumple con los mencionados requisitos. *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 378 (2018). Es decir, en esos casos, “no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión, ya que esta busca invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda ser aplicable”. *Sierra Club et al. v. Jta. Planificación*, *supra*, pág. 607. En específico, la Sec. 2.7 de la LPAU dispone que:

- (a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta Ley será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de esta Ley.
- (b) **Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento.** La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial donde esté ubicado el domicilio del recurrente.
- (c) La acción que se inicie para impugnar el procedimiento seguido al adoptar las reglas o reglamentos de que se trate no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario. (Énfasis y subrayado nuestro).

Es importante mencionar que la Sec. 2.7 de la LPAU no dejó margen para la presentación de argumentos de otro tipo por parte de ciudadanos meramente interesados en solicitar la anulación de un reglamento que, en términos procesales, cumplió sustancialmente con las disposiciones de la LPAU. (Énfasis nuestro). *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 189 (2008). Ahora bien, **“cualquier persona afectada por la aplicación de un reglamento puede impugnar su validez ante el Tribunal de Primera Instancia en cualquier momento, ya sea**

por razones constitucionales o por otros motivos”. (Énfasis y subrayado nuestro). Íd., págs. 184-185. Dicha acción es distinta a la impugnación reglamentaria provista por la LPAU, pues se trata de un proceso que puede entablar cualquier **ciudadano agraviado** por la acción de una agencia, bien tras un procedimiento de adjudicación, o a raíz de la aplicación de un reglamento que, a su entender, carece de validez. (Énfasis y subrayado nuestro). Íd., pág. 185.

La distinción respecto a la impugnación de un reglamento de su faz y en su aplicación, “responde al hecho de que, como regla general, los tribunales examinan la validez de los reglamentos de forma colateral” Íd. **Es decir, “el foro judicial no interviene directamente con la acción de la agencia al aprobar sus reglamentos, sino que la revisión se produce a través de pleitos particulares en los que se cuestionan las determinaciones tomadas por las agencias al amparo de estos”.** (Énfasis nuestro). Íd. **Dichas acciones, de ordinario, están relacionadas con intentos concretos de aplicar la regla impugnada.** (Énfasis nuestro). Íd. Por ello, “en la práctica, el interdicto, la sentencia declaratoria y el propio procedimiento para hacer cumplir las resoluciones de la agencia son los mecanismos más utilizados al revisar la validez de las reglas administrativas”. Íd.

-D-

El *certiorari* es el vehículo procesal extraordinario utilizado para que un tribunal de mayor jerarquía pueda corregir un error de derecho cometido por un tribunal inferior. *800 Ponce de León Corp. v. American International Insurance Company of Puerto Rico*, 2020 TSPR 104, 205 DPR ___ (2020), Op. de 15 de septiembre de 2020; *IG Builders et. al. v. BBVAPR*, 185 DPR 307, 337-338 (2012). Los tribunales apelativos tenemos la facultad para expedir un *certiorari* de manera discrecional, por tratarse de ordinario de asuntos

interlocutorios. *Negrón v. Secretario de Justicia*, 154 DPR 79, 91 (2001). Esta discreción se define como “el poder para decidir en una u otra forma, esto es, para escoger entre uno o varios cursos de acción”. *García v. Padró*, 165 DPR 324, 334 (2005). Asimismo, discreción es una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justa. *Íd.*, pág. 335. Ahora bien, la aludida discreción que tiene este foro apelativo para atender un *certiorari* no es absoluta. *Íd.* Esto ya que no tenemos autoridad para actuar de una forma u otra, con abstracción total al resto del derecho, pues ello constituiría abuso de discreción. *Íd.* Así, “el adecuado ejercicio de la discreción judicial esta inexorable e indefectiblemente atado al concepto de la razonabilidad”. *Íd.*

La Regla 52.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, fija los asuntos aptos para que revisemos resoluciones interlocutorias. La referida regla dispone que:

[e]l recurso de *certiorari* para revisar resoluciones u órdenes interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, solamente será expedido por el Tribunal de Apelaciones cuando se recurra de una resolución u orden bajo las Reglas 56 y 57 o de la denegatoria de una moción de carácter dispositivo. No obstante, y por excepción a lo dispuesto anteriormente, el Tribunal de Apelaciones podrá revisar órdenes o resoluciones interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia cuando se recurra de decisiones sobre la admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, asuntos relativos a privilegios evidenciarios, anotaciones de rebeldía, en casos de relaciones de familia, en casos que revistan interés público o en cualquier otra situación en la cual esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia. *Íd.*

Por otro lado, la Regla 40 del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B enmarca los criterios que debe evaluar este Tribunal al expedir un auto de *certiorari*. La aludida Regla establece lo siguiente:

[e]l tribunal tomará en consideración los siguientes criterios al determinar la expedición de un auto de *certiorari* o de una orden de mostrar causa:

(A) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.

(B) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.

(C) Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.

(D) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.

(E) Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.

(F) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.

(G) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia. 4 LPR Ap. XXII-B, R. 40.

Ninguno de estos criterios es determinante por sí solo para el ejercicio de jurisdicción, y tampoco constituyen una lista exhaustiva. *García v. Padró, supra*, pág. 335 citando a H. Sánchez Martínez, *Derecho Procesal Apelativo*, Hato Rey, Lexis-Nexis de Puerto Rico, 2001, pág. 560. La norma vigente es que un tribunal apelativo solo intervendrá con las determinaciones discrecionales del Tribunal de Primera Instancia cuando este haya incurrido en arbitrariedad, craso abuso de discreción o en un error en la interpretación o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo. *Pueblo v. Rivera Santiago*, 176 DPR 559, 581 (2009); *Rivera y otros v. Banco Popular*, 152 DPR 140, 155 (2000).

III.

A. KLAN202100671 – KLAN202100757

En los recursos KLAN202100671 – KLAN202100757 la CJGPR y la CTPR nos solicitan la revocación de la *Sentencia* emitida y notificada el 14 de julio de 2021. En esencia, en ambos recursos, plantean que: (1) el TPI no tenía jurisdicción para dictar sentencia, debido a que, según la Sec. 2.7 de la LPAU, los apelados debieron presentar su reclamación en el Tribunal de Apelaciones; (2) el TPI violó su debido proceso de ley al no permitirle presentar su alegación responsiva; (3) el foro primario erró al no evaluar si los apelados ostentaban legitimación activa; (4) no procedía dictar sentencia al

amparo de la Regla 59 de Procedimiento Civil, *supra*; (5) el TPI erró al dictar sentencia sin cumplir con la Regla 42.2 de Procedimiento Civil, *supra*; y (6) el foro primario erró al realizar una interpretación errónea de la Ley Núm. 81-2019.

Primeramente, evaluaremos el señalamiento de error sobre legitimación activa, ya que dispone totalmente de la controversia. Al respecto, los apelados plantean que ostentan legitimación activa para impugnar los Reglamentos en controversia, debido a que gran parte de sus disposiciones inciden con sus derechos propietarios y su debido proceso de ley.⁵⁶ Específicamente, alegan que los Reglamentos 9174 y 9175 autorizan a que se le puedan confiscar sus equipos y a que les emitan multas de manera ilegal.⁵⁷ Además, señalan que la Sec. 2.10(B) del Reglamento Núm. 9175 crea una competencia desleal, al crear una clase aparte de operador de máquinas de juegos de azar en ruta que no tienen que cumplir con los mismos requisitos que ellos. No les asiste la razón. Veamos.

Según discutimos en la exposición del derecho, nuestro ordenamiento jurídico requiere que los promoventes de una reclamación ostenten legitimación activa. Para ello, estos deben establecer que: (1) han sufrido un daño claro y palpable; (2) el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto ni hipotético; (3) existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y (4) la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley. Sobre el particular, es importante recordar que “la controversia no debe ser abstracta, teórica, remota, académica o especulativa, esto es, debe tener suficiente actualidad, y si el daño que se pueda ocasionar en el futuro depende de hechos contingentes que son demasiado especulativos, no podría obtenerse una declaración judicial anticipada. Igualmente, el Tribunal Supremo ha

⁵⁶ *Alegato de parte apelada*, págs. 8-9.

⁵⁷ *Íd.*

expresado que el que solicita una sentencia declaratoria debe cumplir con el requisito de legitimación activa.

Por otro lado, nuestro ordenamiento jurídico establece dos (2) procedimientos para la impugnación de reglamentos. Por un lado, la Sec. 2.7 LPAU rige el procedimiento de impugnación de un reglamento cuando la agencia administrativa no cumple con los requisitos procesales de la LPAU (impugnación de su faz). Dicha reclamación debe presentarse en el Tribunal de Apelaciones dentro del término de treinta (30) días, contados desde la vigencia del reglamento, y puede presentarse por cualquier ciudadano, o sea, el promovente no tiene que demostrar que fue afectado por el reglamento. **De otra parte, cuando una persona pretende impugnar la constitucionalidad o validez de un reglamento ante el TPI, este debe demostrar que fue afectado en su aplicación. Esta acción es distinta a la impugnación reglamentaria provista por la LPAU, pues se trata de un proceso que puede entablar cualquier ciudadano agraviado por la acción de una agencia, bien tras un procedimiento de adjudicación, o a raíz de la aplicación de un reglamento que, a su entender, carece de validez.**

En este caso, los apelados presentaron una *Demanda* ante el TPI solicitando que se declararan nulos los Reglamentos 9174 y 9175. En su *Demanda*, los apelados se limitaron a alegar que los referidos Reglamentos eran inválidos debido a que la CTPR no tenía jurisdicción para aprobarlos y, además, cuestionaron la constitucionalidad de varias de sus disposiciones. Ahora bien, estos no cumplieron con el requisito de legitimación activa. Ello, pues no demostraron la existencia de un daño claro y real, no abstracto ni hipotético. Es decir, no alegaron que la aplicación de los Reglamentos les haya causado un agravio. Por el contrario, en su alegato en oposición, los apelados plantean controversias

especulativas sobre la confiscación de su propiedad y emisión de multas, las cuales no les confiere legitimación activa para impugnar los Reglamentos en controversia. Incluso, de los autos no surge prueba de que los apelados demostraran, más allá de mencionarlo en la *Demanda*, que son dueños y operadores de máquinas de juegos electrónicos o de máquinas de juegos de azar en ruta. Por tales razones, resolvemos que los apelados carecen de legitimación activa para presentar su reclamación.

Es decir, resolvemos que el TPI erró al entrar en los méritos de la controversia y dictar Sentencia, a pesar de que los apelados no demostraron que ostentaban legitimación activa para presentar una acción de impugnación de reglamento ante el foro primario. En consecuencia, revocamos la *Sentencia* apelada.

B. KLCE202101188

De otra parte, en el recurso KLCE202101188, los apelados plantean que el TPI erró al dejar en suspenso la solicitud de paralizar la intención del CJGPR de vender y de cobrar derechos de licencias para la operación de máquinas de juegos de azar en ruta durante el periodo previo a que la *Sentencia* emitida el 14 de julio de 2021 adviniera final y firme. Al respecto, debemos mencionar que cuando se recurre de una determinación interlocutoria emitida por el foro primario, este Tribunal tiene discreción para expedir el recurso presentado ante su consideración. Conforme a lo anterior, nos corresponde evaluar si la controversia presentada se encuentra entre las establecidas en la Regla 52.1 de Procedimiento Civil, *supra* o sus excepciones. Además, debemos justipreciar si nos concierne ejercer nuestra facultad discrecional al amparo de los criterios enmarcados en la Regla 40 del Tribunal de Apelaciones, *supra*.

Luego de examinar el expediente y los argumentos esgrimidos por los apelados-peticionarios, a la luz de los criterios de la Regla

52.1 de Procedimiento Civil, *supra* y de la Regla 40 del Tribunal de Apelaciones, *supra*, no identificamos razón por la cual este Foro deba intervenir. Ello, ya que la controversia no se encuentra entre las establecidas en la Regla 52.1 de Procedimiento Civil, *supra*, ni en sus excepciones.

Recordemos que nuestro ordenamiento jurídico nos brinda la discreción de intervenir en aquellos dictámenes interlocutorios en los que el foro de primera instancia haya sido arbitrario, cometido un craso abuso de discreción, cuando de la actuación del foro surja un error en la interpretación o la aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo, o cuando la determinación constituya una grave injusticia. Reiteramos que, el recurso que aquí atendemos no se nos ha demostrado que haya alguno de estos escenarios. Por lo tanto, denegamos su expedición.

IV.

Por los fundamentos expuestos, revocamos la *Sentencia* apelada y denegamos el recurso de *certiorari*.

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

El Juez Bonilla Ortiz disiente y confirmaría la *Sentencia* impugnada. Entiende que los demandantes están sufriendo daños al estar sujetos a un reglamento nulo que les requiere solicitar y obtener licencias para operar sus negocios.

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