

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS  
PANEL III

706, LLC

Apelante

V.

FIDEICOMISO  
INSTITUCIONAL DE LA  
GUARDIA NACIONAL DE  
PUERTO RICO (FIGNA)

Apelado

KLAN201700945

APELACIÓN  
procedente del Tribunal  
de Primera Instancia,  
Sala Superior de San  
Juan

Civil. Núm.  
SJ2017-00461 (907)

Sobre:

SENTENCIA  
DECLARATORIA  
INJUNCTION  
PRELIMINAR E  
INJUNCTION  
PERMANENTE

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de octubre de 2017.

La empresa 706, LLC nos solicita revisar una sentencia del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, en la que se desestimó una demanda de sentencia declaratoria e interdicto preliminar y permanente, presentada contra el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico, conocido como FIGNA.

706, LLC, solicitó en su demanda que el Tribunal de Primera Instancia declarara con lugar su reclamación y detuviera las actuaciones de FIGNA en cuanto a la renovación y contratación de una compañía para administrar las comisarías o tiendas militares que tiene a su cargo, por falta de reglamentación válida. Ante la denegatoria del foro apelado de conceder los remedios solicitados, 706, LLC, acude ante nos para que, entre otras cosas, revoquemos la sentencia apelada y expidamos un interdicto provisional contra FIGNA, que le impida contratar con otras empresas hasta tanto se apruebe el reglamento correspondiente, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*.

Por su parte, FIGNA sostiene que existe un reglamento vigente que regula los procesos de contratación para las concesiones en controversia, aprobado conforme se establece en la Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico, *infra*, por lo que no procede el reclamo de la empresa 706, LLC.

Luego de considerar los argumentos de ambas partes, de evaluar la evidencia documental que aquilató el foro de primera instancia y de aplicar las normas que rigen las controversias planteadas, resolvemos revocar la sentencia apelada y devolver el caso al Tribunal de Primera Instancia para la continuación de los procedimientos.

Veamos los antecedentes fácticos y procesales de este recurso que sirven de fundamento a nuestra decisión.

I.

El 19 de junio de 2017 la empresa 706, LLC, (706 o parte apelante), presentó en el Tribunal de Primera Instancia una demanda de sentencia declaratoria e interdicto provisional y permanente contra el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional (FIGNA, parte apelada).<sup>1</sup> En ese recurso, la apelante alegó que desde 2016 había intentado presentar su propuesta para operar las tiendas militares de FIGNA, pero, al presente, no había recibido respuesta favorable a su pedido por parte de sus directivos. Indicó en la demanda que FIGNA no ha cumplido con los procesos reglamentarios que exige su ley habilitadora, toda vez que carece de una reglamentación válidamente aprobada, conforme a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada (LPAU), 3 L.P.R.A. 2101 *et seq.*, para atender los asuntos relacionados con la contratación de los operadores y administradores de las tiendas militares.<sup>2</sup> Sostuvo, además, que desde el 2012 FIGNA suscribió un contrato con tal propósito con la compañía Castro Business Enterprises, Inc., (CBE), sin llevar a cabo un procedimiento de

---

<sup>1</sup> Apéndice del recurso, (Ap.), pág. 4.

<sup>2</sup> Ap., pág. 4.

subasta. Ese contrato ha sido enmendado en, al menos, dos ocasiones para extender su fecha de vigencia, bajo la misma irregularidad.<sup>3</sup>

706 sostuvo en su recurso que el interés público se encontraba en una posición precaria ante la ausencia de un proceso de subasta para contratar el arrendamiento y la administración de las tiendas militares de FIGNA, como corresponde. Por ello, le solicitó al Tribunal de Primera Instancia que expidiera un *injunction* preliminar para impedir que FIGNA contratara nuevamente a los mismos concesionarios, sin adherirse a los principios reglamentarios establecidos, hasta tanto se adopte un reglamento válido por el Secretario de Hacienda y el Ayudante General de la Guardia Nacional.

De igual forma, 706 le solicitó al tribunal apelado que expidiera un *injunction* permanente para que FIGNA no pudiera establecer contratación ulterior sin que medie el reglamento aprobado y un proceso de subasta.<sup>4</sup> Además, solicitó una sentencia declaratoria en la que decrete que: (1) FIGNA está impedida de contratar con terceros sin la adopción del reglamento aludido; (2) suscribir cualquier contratación para operar las tiendas militares sin que medie la reglamentación correspondiente es una actuación *ultra vires* de FIGNA; (3) FIGNA no está facultada para otorgar contratos sin que medie un proceso de subasta; (4) cualquier contrato que se otorgue sin que medie una subasta es contrario al interés público.

Atendida la petición de 706, el Tribunal de Primera Instancia señaló la celebración de una vista para conocer la posición de las partes sobre los remedios solicitados. Entretanto, FIGNA presentó una moción de desestimación en la que adujo que las alegaciones de 706 carecían de fundamento, pues la contratación con CBE, empresa que actualmente tiene a su cargo la administración de las tiendas militares, se hizo conforme a las disposiciones de la ley habilitadora de FIGNA, Ley Núm. 23-1991, conocida como Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto

---

<sup>3</sup> Ap., pág. 4.

<sup>4</sup> Ap., págs. 12-13.

Rico, según enmendada, 25 L.P.R.A. sec. 2911 *et seq.* (Ley 23), y el Reglamento sobre la Operación de Tiendas Militares de la Guardia Nacional de Puerto Rico, aprobado el 27 de noviembre de 1992, (Reglamento de Concesionarios). De igual forma sostuvo que la renovación del contrato con CBE se hizo conforme a derecho. Añadió, de otra parte, que junto al Secretario del Departamento de Hacienda había iniciado los trámites preliminares para revisar su reglamento actual.<sup>5</sup>

El 27 de junio de 2017 el Tribunal de Primera Instancia celebró la vista pautada para evaluar los méritos de los remedios solicitados por 706. Luego de que las partes presentaran sus argumentos, avalados por prueba documental y una serie de hechos estipulados, el caso quedó sometido sin testimonio oral de ninguna de las partes. Aquilatada la prueba documental junto a los hechos estipulados, el tribunal *a quo* hizo determinaciones de hechos adicionales y desestimó de plano la demanda de 706. Como fundamento para esa determinación, concluyó que la parte apelante no satisfizo los criterios que dan paso a un *injunction*, particularmente porque no demostró con evidencia fehaciente algún tipo de daño irreparable. En lo relativo a la solicitud de sentencia declaratoria, el tribunal apelado resolvió que esta era improcedente porque no existía un vínculo entre 706 y FIGNA que le hiciera acreedor del remedio solicitado.

En marcado desacuerdo con esa determinación, 706 acude ante nos y plantea los siguientes señalamientos de error por parte del Tribunal de Primera Instancia: (1) que no tomó en consideración que el otorgamiento del contrato por parte de FIGNA, sin que medie un reglamento conforme lo establece la Ley Núm. 23-1991, es una actuación nula y contraria a derecho; (2) que hizo caso omiso a los daños irreparables que afectan el interés público, por la contratación de FIGNA con un tercero, sin que se lleve a cabo un proceso de subasta, conforme a la Ley Núm. 23-1991 y el reglamento que se apruebe a esos efectos; (3) que se excedió en su discreción al desatender el daño irreparable de 706 por no poder competir

---

<sup>5</sup> Ap., pág. 55.

en un proceso de subasta debidamente reglamentado; (4) que actuó de forma equivocada al desestimar la demanda de 706 y no adjudicar a su favor la sentencia declaratoria, cuando es evidente que hay diversas interpretaciones sobre las facultades de FIGNA para otorgar contratos para la administración de las tiendas militares, sin que medie un reglamento válido y la ejecución del proceso de subasta correspondiente.

Como indicado, FIGNA reitera ante nos que existe un reglamento válido, aprobado conforme a los requisitos que establece la Ley Núm. 23-1991. Argumenta que el proceso de contratación con CBE se hizo de acuerdo con el rigor que requiere ese estatuto. Explica, de otra parte, que la razón de la renovación del contrato entre FIGNA y CBE se hizo para impedir que los servicios prestados por esa empresa a los beneficiarios de FIGNA se interrumpieran. En otro extremo, arguye que 706 nunca ha demostrado que cumple con los requisitos indispensables para que se adjudique a su favor el contrato de las tiendas militares, por lo que no cabe hablar de un daño irreparable de la parte apelante que justifique el recurso extraordinario del *injunction*.

Por último, FIGNA afirma que es improcedente, como así lo determinó el foro primario en su dictamen, la concesión de una sentencia declaratoria a favor de 706, toda vez que no existe un vínculo ni relación de naturaleza contractual entre FIGNA y la parte apelada.

Evaluemos el estado de derecho que nos permitirá disponer de las cuestiones medulares planteadas, de manera integradas y en este orden: (1) la denegatoria del tribunal apelado a emitir la sentencia declaratoria solicitada por la apelante, para dirimir la supuesta violación de las leyes que autorizan la aprobación del Reglamento de Concesionarios por parte de FIGNA, y (2) la procedencia de un *injunction* para detener el proceso de contratación de esa corporación pública por causa de los daños irreparables que sufriría la parte apelante ante la imposibilidad de participar en el proceso de selección de los concesionarios de FIGNA.

II.

- A -

Sobre la sentencia declaratoria, el Tribunal Supremo ha señalado que es el “mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra el promovente”. *Sánchez et al v. Srio. de Justicia et al.*, 157 D.P.R. 360, 383-384 (2002), que sigue a *Charana v. Pueblo*, 109 D.P.R. 641, 653 (1980).

Más recientemente, esa Alta Curia expresó que la sentencia declaratoria es adecuada para declarar derechos, estados y otras relaciones de naturaleza jurídica, aunque existan otros recursos procesales, además de que **permite dilucidar cualquier divergencia de criterio en la interpretación de un estatuto** cuando existe una controversia sustancial entre partes que tienen intereses adversos. *Alcalde Guayama v. ELA*, 192 D.P.R. 329 (2015), que cita con aprobación a *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia*, 187 D.P.R. 245, 254 (2012).

Para la doctrina, la sentencia declaratoria es “aquella que se dicta en un proceso en el cual los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre 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”. Rafael Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Civil*, § 6001, 623 (6ª ed. LexisNexis 2017). (Énfasis nuestro.)

En nuestro ordenamiento, la Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59, es la que regula todo lo relacionado con la sentencia declaratoria. Específicamente la Regla 59.1 provee lo siguiente:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará como motivo suficiente para atacar un procedimiento o una acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. **La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas.** Independientemente de lo dispuesto en la Regla 37 de Procedimiento Civil, el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario.

32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.1. (Énfasis nuestro.)

Por su parte, la Regla 59.2 de Procedimiento Civil dispone que toda persona cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados, entre otros, por un estatuto, **podrá solicitar una decisión sobre cualquier divergencia en la interpretación de ese estatuto** y, además, que se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aquellos deriven. El texto de la regla es claro e irrestrictivo.

**Regla 59.2. Quiénes pueden solicitarla; facultad de interpretación; ejercicio de las facultades**

(a) Toda persona interesada en una escritura, un testamento, un contrato escrito u otros documentos constitutivos de contrato, **o cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto**, una ordenanza municipal, un contrato o una franquicia, **podrá solicitar una decisión sobre cualquier divergencia en la interpretación o validez de dichos estatutos**, ordenanzas, contrato o franquicia, **y además que se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aquéllos se deriven**. Un contrato podrá ser interpretado antes o después de haber sido infringido.

[...]

(c) La enumeración hecha en los incisos (a) y (b) de esta regla, no limita ni restringe el ejercicio de las facultades generales conferidas en la Regla 59.1, dentro de cualquier procedimiento en que se solicite un remedio declaratorio, siempre que una sentencia o decreto haya de poner fin a la controversia o **despejar una incertidumbre**.

32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.2. (Énfasis nuestro.)

Se ha señalado por la doctrina que la Regla 59 tiene como objetivo “proveer al ciudadano un mecanismo procesal de carácter remedial mediante el cual se dilucide en los tribunales los méritos de cualquier reclamación que en forma latente entrañe un peligro potencial en su contra” y “debe utilizarse **cuando permite finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a derechos**”. José Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil* 1788 (Publicaciones JTS 2011). (Énfasis nuestro.)

Ahora, en la adjudicación de una sentencia declaratoria es necesario el cumplimiento de algunos requisitos. Principalmente se ha dicho que la controversia que provoca el uso de este mecanismo procesal “debe ser real, de índole práctica y no académica o teórica, y determinante del asunto

en discusión.” *Coca-Cola v. Unión de Tronquistas*, 109 D.P.R. 834, 837, (1980).

Entre las controversias para cuya adjudicación se ha utilizado el mecanismo de sentencia declaratoria se destacan las siguientes: determinar la vigencia o extinción de las servidumbres de equidad por motivos de cambios radicales (*Asoc. V. Villa Caparra v. Iglesia Católica*, 117 D.P.R. 346, 354 (1986)); cuestionar la imposición de un impuesto a la venta (*Romero Barceló v. E.L.A.* 169 D.P.R. 460, 468 (2006)); decretar la validez de unos votos en comicios electorales (*Suárez v. C.E.E. I*, 163 D.P.R. 347, 351 (2004)) y el uso de la sentencia declaratoria en materia de contribuciones (*Alcalde Guayama v. ELA*, 192 D.P.R. 329 (2015)), entre otros asuntos.

En todo caso, la Regla 59.5 exige que toda persona que pueda verse afectada por la declaración sea traída al pleito.

#### **Regla 59.5. Partes**

Cuando se solicite un remedio declaratorio deberán incluirse como partes todas aquellas personas que tengan o aleguen tener algún interés que pueda ser afectado por la declaración, y **ninguna declaración perjudicará los derechos de personas que no sean partes en el procedimiento**. En cualquier procedimiento en que se discuta la validez de una ordenanza o franquicia municipal, el municipio correspondiente deberá ser incluido como parte, notificándose, además, al Secretario o Secretaria de Justicia en conformidad con lo dispuesto en la Regla 21.3.

32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.5. (Énfasis nuestro.)

- B -

Los apelantes plantean en su cuarto señalamiento de error que, el Tribunal de Primera Instancia no utilizó adecuadamente los criterios que permiten el uso de una sentencia declaratoria, máxime cuando existe una divergencia de criterio sobre **la interpretación integrada de la facultad delegada a FIGNA por la Ley Núm. 23-1991 para adoptar un reglamento y la no exclusión de FIGNA de cobertura de la LPAU**, cuando esta es una corporación pública separada de la Guardia Nacional de Puerto Rico y así lo expresó la Legislatura al aprobar el estatuto que lo creó. El conflicto surge de manera patente cuando evaluamos la legislación en controversia. Veamos.



(i)

Examinemos, en primer lugar, la Ley Núm. 69 de 23 de junio de 1969, conocida como “Código Militar de Puerto Rico”, según enmendada, 25 L.P.R.A. secs. 2051 *et seq.* (Ley 69), junto a la ley habilitadora de FIGNA, Ley Núm. 23-1991, ya citada.

La Guardia Nacional de Puerto Rico se estableció como parte de las directrices del Congreso de los Estados Unidos, contenidas en el título 32 del United States Code. 32 U.S.C. § 102 *et seq.* Sin embargo, es imperativo anotar que la Guardia Nacional de Puerto Rico es un ente independiente que, a pesar de regulada en algunos asuntos por la legislación federal, tiene su propia ley habilitadora y guarda un alto grado de independencia.<sup>6</sup> Es decir, la Guardia Nacional de Puerto Rico es un componente militar propio del Gobierno de Puerto Rico, que se encarga de brindar seguridad, protección y asistencia, tanto al gobierno como a la ciudadanía, en momentos de crisis, desastres naturales o en situaciones y eventos en los cuales se vulnera la seguridad pública.

La Ley 69, estatuto habilitador de la Guardia Nacional, dispuso cuál sería la organización del cuerpo, conforme a las disposiciones del Congreso, y le otorgó al Gobernador de Puerto Rico todos los poderes plenarios y necesarios para fungir como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas de Puerto Rico. 25 L.P.R.A. secs. 2057-2058. Dentro de las múltiples funciones delegadas, el Gobernador podrá designar, con el consentimiento y aval del Senado de Puerto Rico, a una persona que, bajo su consejo e instrucción, esté a cargo de la dirección de la Guardia Nacional.<sup>7</sup> Al ocupante de ese cargo se le denomina como Ayudante General de Puerto Rico.<sup>8</sup>

El Ayudante General tiene un sin número de responsabilidades, tales como supervisar directamente todos los asuntos concernientes a la

---

<sup>6</sup> 32 U.S.C.A. § 104; 25 L.P.R.A. § 2052.

<sup>7</sup> 25 L.P.R.A. § 2059.

<sup>8</sup> 25 L.P.R.A. § 2059.

Guardia Nacional, ya sea de naturaleza administrativa, directiva, operacional o disciplinaria, y deberá administrar los fondos designados a ese organismo, para la correcta operación y funcionamiento del ente militar.<sup>9</sup> Como veremos próximamente, también tiene a su cargo la presidencia de la Junta de Directores de FIGNA.

(ii)

El Fideicomiso de la Guardia Nacional o FIGNA se creó a raíz del éxito económico que tuvo la Guardia Nacional con la operación de las llamadas “tiendas militares” o “concesionarios”, que sirven a los componentes y miembros de ese cuerpo.<sup>10</sup> La Asamblea Legislativa entendió que estas tiendas militares representan un enorme beneficio para los miembros de ese cuerpo, por lo que era necesario establecer unos parámetros adecuados que aseguraran su buena administración y, además, con los fondos que se derivasen de esa administración, solventaran, en parte, el presupuesto de la Guardia Nacional, el cual se encontraba limitado por la precaria situación económica del Fondo General, del cual se nutre.<sup>11</sup> Así, reconoció que la política pública del Gobierno sobre esos extremos sería la siguiente:

La Asamblea Legislativa declara que la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es que en la medida en que sus recursos económicos lo permitan, la Guardia Nacional de Puerto Rico y sus miembros disfruten de unas facilidades adecuadas y recursos que contribuyan a mantener el elevado espíritu de cuerpo de dicha entidad y sus miembros; que los miembros activos de la Guardia Nacional cuenten con asistencia para el pago de sus gastos educacionales; que los miembros activos reciban al retirarse con 20 o más años de servicios meritorios y honorables a partir de los 55 años de edad cumplidos y hasta que cumplan la edad de 60 años, que es cuando comienzan a recibir su anualidad regular por años de servicios, una modesta pensión como gesto de la patria agradecida por tales servicios.

A estos efectos se crea una entidad pública con todos los poderes en ley para llevar a cabo la política pública establecida por esta ley.

Ley 23-1991, Art. 2, 25 L.P.R.A. sec. 2911 (Historial).

A tenor de esa política estatal, FIGNA se organizó como una “corporación pública e instrumentalidad del Estado Libre Asociado, adscrita

---

<sup>9</sup> 25 L.P.R.A. § 2059.

<sup>10</sup> Exposición de Motivos, Ley 23 de 1991.

<sup>11</sup> Exposición de Motivos, Ley 23 de 1991.

a la Guardia Nacional de Puerto Rico, que constituye un cuerpo corporativo independiente”, que tiene a su cargo, en carácter de dueño, toda la administración de las propiedades en las cuales estén sitas los concesionarios o tiendas militares de la Guardia Nacional. Ley 23-1991, Art. 4, 25 L.P.R.A. sec. 2912. Tal como adelantamos, esta organización está dirigida por una Junta de Directores, la cual preside el Ayudante General. *Id.*

Ahora, procedamos a discutir de forma sucinta algunas de las responsabilidades principales de FIGNA. Esta instrumentalidad tiene la facultad de adoptar normas y reglamentos para administrar y regular su operación, está autorizada a demandar y ser demandada en su carácter propio, acordar y conceder contratos de financiamiento, arrendamiento y otros, obtener, comprar y arrendar bienes muebles e inmuebles, así como disponer de estos mediante venta, renta o hipoteca. A su vez, podrá realizar obras de construcción, reparación y mantenimiento de los propios bienes. Ley 23-1991, Art. 10, 25 L.P.R.A. sec. 2918.

En particular, y lo que representa el eje de la controversia de este caso, la ley habilitadora de FIGNA le autoriza a operar los concesionarios o tiendas militares con bastante discreción, sujeta esa discreción a los criterios dispuestos en la ley. En lo atinente, la Ley 23-1991

...le autoriza a contratar o conceder el uso o arrendamiento de estos espacios por terceras personas para la operación de tales establecimientos. La susodicha operación de tiendas militares, cantinas y otros servicios o su cesión o arrendamiento para la operación por terceras personas se llevará a cabo de acuerdo con **los reglamentos prescritos al efecto por el Ayudante General y el Secretario de Hacienda**. Dichos funcionarios conjuntamente prescribirán además los reglamentos correspondientes respecto al control de las ventas de bebidas alcohólicas, cigarrillos y otras partidas tributables bajo la Ley 1-2011, según enmendada y mejor conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011” o cualquier ley análoga sucesora, que se hagan libre de todo impuesto en las tiendas y cantinas militares. Las susodichas tiendas militares, cantinas y otros servicios disfrutarán en su operación de los beneficios que en virtud de leyes especiales les sean concedidos. Se autoriza al Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional a utilizar los ingresos provenientes del arrendamiento o concesión de esos espacios para los propósitos que en esta Ley se autorizan.

Ley 23-1991, Art. 6(9), 25 L.P.R.A. sec. 2914(9). (Énfasis nuestro.)

Cónsono con esta disposición, la propia Ley 23 establece cuál es el protocolo correspondiente para arrendar los locales o tiendas militares adscritos por FIGNA.

[...] Disponiéndose, que **para proteger debidamente el interés público que envuelve la concesión** de dicha autorización en los contratos que se otorguen con posterioridad a la vigencia de esta Ley, **se establecen las siguientes salvaguardas** en caso de que el Fideicomiso decida conceder el uso o arrendamiento de locales para la operación de las tiendas:

(a) **Se habrá de publicar avisos de intención de conceder la operación de esas tiendas a terceros.**

(b) **Las personas que deseen operar las tiendas deberán probar su solidez financiera y su competencia administrativa.**

(c) No podrán ser oficiales, incorporadores, socios o empleados del Concesionario ningún miembro del Fideicomiso.

(d) **Se aprobará y publicará un reglamento conjunto entre el Departamento de Hacienda y la Junta de Directores del Fideicomiso que disponga los pormenores de la contratación con el Concesionario, duración de dichos contratos, medidas de fiscalización, requisito de informes anuales y auditorías y cualesquiera otros detalles que en la opinión de ambas agencias sea recomendable para este tipo de operación.**

Ley 23-1991, Art. 6(9), 25 L.P.R.A. sec. 2914 (9).

Según la norma reseñada, la Junta de Directores y el Departamento de Hacienda **conjuntamente** deberán adoptar los reglamentos necesarios para cumplir las disposiciones antes citadas. Ante esta directriz, el 27 de noviembre de 1992 el entonces Secretario de Hacienda y el Ayudante General de la Guardia Nacional para esa fecha aprobaron el Reglamento de Concesionarios, el cual establece, entre otras disposiciones, la forma y rigor con la que se deben atender los procesos de contratación de las tiendas militares de FIGNA.

En fin, FIGNA es una corporación pública independiente, aunque adscrita a la Guardia Nacional de Puerto Rico, con capacidad y autoridad legal para contratar, arrendar y administrar las tiendas militares y concesionarios, y, establecer y aprobar los reglamentos que deben regir los procesos antes descritos, facultad que surge expresamente de la ley habilitadora. Admitido que la Ley 23 es la fuente de la autoridad de FIGNA y del Departamento de Hacienda para adoptar el reglamento que rige la administración y el aprovechamiento de las tiendas militares, veamos ahora

si la alegación de que ambas entidades están obligadas a seguir los procesos establecidos en la LPAU para la aprobación de sus reglamentos es o no meritoria de atención por el foro judicial.

(iii)

Sin duda, la controversia medular que provoca la presentación de este recurso es que el Reglamento de Concesionarios adoptado por el Secretario de Hacienda y el Ayudante General de la Guardia Nacional no respetó los procesos establecidos por la ya **derogada** Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, previamente citada. Implica ello que tal reglamentación podría ser nula o anulable por falta de ese cumplimiento.

Por su parte, los apelados aducen que la LPAU no es de aplicación a FIGNA porque la propia ley excluye de forma categórica **a la Guardia Nacional**. Nada se dice sobre si el Departamento de Hacienda debió atenerse al texto legal. La Sección 1.3 (a) (4) de la LPAU así lo hace constar:

(a) Agencia — 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, y que esté autorizado por ley para llevar a cabo funciones de reglamentar**, investigar, o que pueda emitir una decisión, o con facultades para expedir licencias, certificados, permisos, concesiones, acreditaciones, privilegios, franquicias, o adjudicar, **excepto:**

(1) El Senado y la Cámara de Representantes de la Asamblea Legislativa...

[...]

(4) **La Guardia Nacional de Puerto Rico.**

[...]

LPAU, Sec. 1.3 (a) (4), 3 L.P.R.A. sec. 1202(a). (Énfasis nuestro.)

Ahora bien, aunque se excluye expresamente a la Guardia Nacional de la cobertura de la LPAU, la realidad es que se incluye bajo su manto a toda “**corporación pública**” o “**cualquier instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico u organismo administrativo [...] que esté autorizado por ley para llevar a cabo funciones de reglamentar**”.

El Tribunal Supremo expresó sobre esta disposición, respecto a la Administración de Corrección, como agencia no excluida, lo siguiente:

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme [...] fue aprobada con el propósito de sistematizar y crear un cuerpo de reglas mínimas que toda agencia debe observar al formular sus reglamentos y al llevar a cabo sus procedimientos adjudicativos. Para lograr estos objetivos, la LPAU sustituyó los procedimientos administrativos que eran incompatibles con sus preceptos y ordenó el manejo de tales asuntos de manera consistente con sus disposiciones. [Citas omitidas.] Por tanto, las disposiciones de la LPAU desplazan y tienen predominio sobre toda regla de una agencia que sea contraria a ésta. Es por ello que, de ordinario, las agencias vienen obligadas a conducir sus procedimientos de acuerdo con la mencionada ley. [Cita omitida.]

[...]

En armonía con lo anterior, las agencias deben adoptar un reglamento para regular sus procedimientos adjudicativos de conformidad con la LPAU y el debido proceso de ley, siempre velando porque no se impongan requisitos que contravengan las pautas establecidas por el estatuto. 3 L.P.R.A. sec. 2152. [...]

[...]

El alcance de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme es amplio y abarcador. Aplica a todo procedimiento administrativo ante todas aquellas agencias que no estén exceptuadas por la propia Ley. El estatuto pretendió excluir de su ámbito sólo a un pequeño número de entidades expresamente identificadas en ella y entre las cuales no se encuentra la Administración de Corrección. 3 L.P.R.A. sec. 2101; [Cita omitida.]. Por consiguiente, la LPAU aplica a la Administración de Corrección, pues este es un organismo gubernamental con poderes adjudicativos y de reglamentación que no ha sido excluido expresamente de la LPAU.

*López Rivera v. Adm. de Corrección*, 174 D.P.R. 247, 255-257 (2008).

Debemos también destacar que la Ley Núm. 23-1991 ha sufrido muchas enmiendas y se han presentado diversos proyectos de ley en los cuales existe también evidente incertidumbre sobre el asunto de si la LPAU es de aplicación a FIGNA o no lo es entre sus proponentes.<sup>12</sup>

Por último, advertimos unos datos importantes para resolver esta controversia en el expediente. Surge de los autos que, para 1991, el entonces Ayudante General, William Miranda Marín, le solicitó al Secretario

<sup>12</sup> Algunas de las leyes aprobadas que han adoptado enmiendas son los siguientes: (1) Ley 112 de 2006, enmienda la Ley 23 de 1991 y ordena a FIGNA a establecer reglamentación **conforme a las disposiciones de la ya derogada LPAU**; (2) Ley 164 de 2012, enmienda a la Ley 23 de 1991, pero no hace mención ninguna de la LPAU, a pesar de que la propia enmienda requería reglamentación; (3) Ley 80 de 2016, ordena al Secretario de Hacienda y al Ayudante General a promulgar los reglamentos necesarios; (4) Ley 214 de 2016, ordena igualmente al Secretario de Hacienda y al Ayudante General, a promulgar la reglamentación necesaria, pero no se hace mención absoluta de la LPAU.

Algunos proyectos de ley recientes sobre enmiendas a la ley de FIGNA: (1) P. de la C. 241, año 2017, para enmendar la Ley 23 de 1991, ordena reglamentación por parte del Secretario de Hacienda y del Ayudante General, sin mencionar la LPAU; (2) P. del S. 237, año 2017, para enmendar la Ley 23 de 1991, no se hace mención de reglamentación de ningún tipo.

de Justicia, Lcdo. Jorge E. Pérez Díaz, que le aclarara si la Junta de Directores de FIGNA tenía que ajustarse a los procedimientos de la LPAU para aprobar sus reglamentos.<sup>13</sup> Mediante comunicación de 25 de noviembre de 1991, la respuesta del Secretario de Justicia fue que la Guardia Nacional estaba excluida de la aplicación de la LPAU y por tanto, los reglamentos de FIGNA “no tienen que cumplir con los requisitos de dicho estatuto [LPAU]”.<sup>14</sup> No obstante, en otra opinión de un Secretario de Justicia posterior, Lcdo. Guillermo Somoza Colombani, suscrita el 1 de marzo de 2010, se le informó a la señora Edith M. Pérez Estrella, Directora Ejecutiva de FIGNA para esa fecha, que ese organismo no estaba excluido de las disposiciones de la LPAU.<sup>15</sup> Si esto es así, después de esa fecha, había una directriz que FIGNA debió seguir o, de no estar de acuerdo, le correspondía cuestionar esa instrucción ante la autoridad judicial competente.

De hecho, hay constancia en el expediente de que los directivos de FIGNA se comunicaron con el Secretario del Departamento de Hacienda para revisar el reglamento vigente. Pero en ninguna de esas comunicaciones se indica que en esa revisión deberán ajustarse a los parámetros de la LPAU al aprobar el nuevo reglamento. Aún más, para complicar la cuestión planteada, curiosamente, el propio Reglamento de Concesionarios incluye a la LPAU entre las fuentes legales que rigen su aprobación.

Evaluemos el dictamen apelado bajo el palio de estas normas y eventos.

### III.

El Tribunal de Primera Instancia determinó que los criterios necesarios para conceder un remedio mediante sentencia declaratoria, no se cumplían en este caso y desestimó todas las causas de acción

---

<sup>13</sup> Ap., pág. 153.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Consulta Núm. 10-178-A OP SEC, 1 de marzo de 2010.

presentadas por 706. El foro apelado fundamentó esta decisión del modo siguiente:

En relación con la causa de acción sobre sentencia declaratoria, el Tribunal concluye que las alegaciones de la parte demandante no van dirigidas a finalizar la incertidumbre o inseguridad en cuanto a sus derechos con la parte demandada, ya que no existe relación o vínculo alguno [entre ellos].<sup>16</sup>

No obstante, no podemos coincidir con la apreciación jurídica del foro primario y mucho menos estar de acuerdo con el fundamento expresado por el tribunal apelado para denegar el recurso pedido.

Al examinar las normas que rigen las sentencias declaratorias y el asunto medular de este caso, notamos que existe una controversia *bona fide* sobre la facultad de FIGNA para adoptar un reglamento que regule la contratación de concesionarios para sus tiendas militares, lo que debe hacer de manera justa y transparente, previo anuncio público y evaluación de propuestas específicas. La ley habilitadora de FIGNA no la excluye expresamente de la cobertura de la LPAU, pero esta última parece incluirla entre las agencias sujetas a sus disposiciones, porque FIGNA parece ser cosa distinta de la Guardia Nacional, aunque esté sujeta a sus intereses y propósitos. Sin duda, el Departamento de Hacienda, también facultado para su aprobación, está sujeto a la LPAU.

Si FIGNA no está excluida expresamente de la LPAU, ¿debió sujetar el reglamento cuestionado a los parámetros de esa ley? Si el Departamento de Hacienda participó de su aprobación, ¿no debió exigirse por ello el cumplimiento con la LPAU? Si la aprobación del reglamento no se ajustó a esa legislación, ¿qué efectos produjeron las omisiones estatutarias sobre su validez? ¿Cuáles requisitos no se cumplieron en la aprobación del reglamento? ¿Tenía 706 otros remedios disponibles contra su aprobación y vigencia? ¿Puede 706 impugnar ese reglamento en este momento ante el Tribunal de Primera Instancia? Esas interrogantes no fueron atendidas por el foro apelado en este caso y nos parecen importantes para considerar si procede o no el remedio declaratorio solicitado.

---

<sup>16</sup> Ap., pág. 181.



Debemos entonces reconocer que se ha levantado una genuina controversia sobre la aplicación de la ya derogada LPAU a FIGNA, lo que incidiría marcadamente en el desenlace judicial de este caso. Por tanto, resolvemos que no procede la desestimación del caso sin que medie la sentencia declaratoria solicitada, esto, sin prejuzgar la procedencia de los recursos extraordinarios solicitados por 706, adjudicación que corresponde al foro apelado.

Esa incertidumbre sobre la interpretación de un estatuto, por los efectos que pueda tener sobre los derechos de una parte, es precisamente uno de los criterios que activan el recurso de la sentencia declaratoria. Debido a que existen discrepancias razonables y legítimas sobre la interpretación de la ley habilitadora de FIGNA, en lo toca a la aprobación de un reglamento y su sujeción a la LPAU, le correspondía al tribunal apelado emitir la declaración solicitada. Consideramos, incluso, que, en el ejercicio de su deber adjudicativo, el foro primario atendió las causas de acción de este caso en el orden incorrecto, pues procedía, primeramente, atender lo relativo a la petición de sentencia declaratoria, para luego disponer sobre las medidas interdictales o cautelares procedentes.

Por tanto, es necesario que el Tribunal de Primera Instancia determine, mediante la sentencia declaratoria que solicita 706, si el Reglamento de Concesionarios debió ajustarse a las disposiciones de la LPAU y cuál o cuáles de esas disposiciones no fueron cumplidas, si alguna. La respuesta que se obtenga de esa interrogante permitirá determinar el desenlace de todas las otras reclamaciones planteadas en el caso que hoy nos ocupa.

Es decir, esa declaración permitirá determinar la validez o nulidad del actual Reglamento de Concesionarios y, en consecuencia, pondrá fin a la incertidumbre jurídica que existe en este caso sobre ese particular. También permitirá determinar si FIGNA puede continuar operando con el reglamento vigente o si su Junta de Directores debe procurar la aprobación de un nuevo reglamento junto al Secretario de Hacienda. De ser así, deberá

adjudicarse el estado de derecho que ha de prevalecer en lo que eso ocurre, sin afectar los intereses de FIGNA, los miembros de la Guardia Nacional o cualquier parte interesada en la administración o beneficios de las tiendas militares. Y, finalmente, deberá el Tribunal de Primera Instancia determinar si procede la expedición de los remedios interdictales solicitados por 706, su desestimación o la concesión de otros remedios cautelares acordes con su adjudicación. También debe procurar que concurra al pleito cualquier parte cuya presencia sea indispensable.

V.

Por los fundamentos expresados, se revoca la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la que se desestimó el caso de autos y se ordena la continuación de los procedimientos de conformidad con lo aquí dispuesto.

Así 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