

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

AMOPRICO, INC.

Apelante

v.

COMPAÑÍA DE TURISMO
DE PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO
ECONÓMICO DE
PUERTO RICO; JUNTA
DE PLANIFICACIÓN;
OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS

Apelados

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Sobre:
Solicitud de
Sentencia
Declaratoria

Caso Número:
SJ2020CV05556

KLAN202100536

Panel integrado por su presidenta, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Rivera Marchand y el Juez Salgado Schwarz

Domínguez Irizarry, jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 16 de diciembre de 2021.

El Apelante, Asociación de Moteles de Puerto Rico (AMOPRICO), comparece ante nos y solicita que revoquemos la *Sentencia* emitida y notificada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, el 1 de junio de 2021. Mediante la misma, el foro de origen desestimó con perjuicio una acción civil de sentencia declaratoria mediante la cual el Apelante solicitó la extensión de los incentivos económicos establecidos en el Código de Incentivos de Puerto Rico, Ley 60-2019, 13 LPRA § 45001, *et seq*, según enmendada.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la sentencia apelada.

I

El 14 de octubre de 2020, la AMOPRICO presentó una demanda de sentencia declaratoria contra la Compañía de Turismo

de Puerto Rico (CTPR), el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), y la Junta de Planificación de Puerto Rico (en conjunto, “los Apelados”). Mediante la misma, solicitó que se reconociera a los moteles como una modalidad de hotel y que se les extendieran los mismos incentivos que se le conceden a los hoteles y a otras actividades turísticas en virtud de lo dispuesto en el Código de Incentivos, *supra*.¹

El 15 de marzo de 2021, el DDEC y OGPe comparecieron conjuntamente para contestar la demanda y solicitar su desestimación bajo la Regla 10.2(5) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.10.2(5). En específico, se planteó que AMOPRICO no expuso una reclamación que justificara la concesión de un remedio en ley.² Similarmente, el 26 de marzo de 2021, la CTPR presentó una moción de desestimación bajo los mismos fundamentos, y a su vez, argumentó que el caso no era justiciable por ser de aplicación la doctrina de cuestión política.³ Por su parte, el 22 de abril de 2021 la Junta de Planificación solicitó la desestimación de la demanda alegando que AMOPRICO no hacía reclamos relacionados a los reglamentos de la Junta de Planificación, ni a la Ley Orgánica de la Junta de Planificación, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada.⁴

Así las cosas, y tras otras incidencias procesales, el 1 de junio de 2021, el Tribunal de Primera Instancia dictó el pronunciamiento aquí apelado y desestimó, con perjuicio, la acción de epígrafe respecto a todos los demandados.⁵ En su *Sentencia*, el foro de

¹ Véase, Apéndice I: *Demanda de Sentencia Declaratoria*.

² Véase, Apéndice III: *Contestación a la Demanda y Solicitud de Desestimación* (DDEC y OGPe).

³ Véase, Apéndice V: *Moción de Desestimación* (CTPR)

⁴ Véase, Apéndice VI: *Moción Solicitando Desestimación de la Demanda* (Junta de Planificación)

⁵ Véase, Apéndice XII: *Sentencia de 1 de junio de 2021* del Tribunal de Primera Instancia.

instancia concluyó que, en efecto, el caso de epígrafe no era justiciable bajo la doctrina de cuestión política. Específicamente, dispuso que lo que perseguía el demandante era que, mediante sentencia declaratoria, se enmendara el Código de Incentivos, *supra*, para extender a los moteles, por *fiat* judicial, los beneficios contenidos en la ley. Entendió el tribunal que esto precisamente constituía una cuestión política.

Por estar en desacuerdo con la determinación, AMOPRICO sometió una moción de reconsideración el 15 de junio de 2021, la cual fue denegada el 16 de junio de 2021.⁶

Inconforme, el 16 de julio de 2021, el Apelante compareció ante nos mediante la presente *Apelación*. En la misma formula los siguientes señalamientos:

Primer Error: Erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la Demanda de Sentencia Declaratoria presentada por la parte apelante de epígrafe el 14 de octubre de 2020, en la que se solicitó que se declarara que la figura de motel es una modalidad en ley y reglamentaria de la figura de Hotel reconocida por su no conformidad legal, pero ignorada en reglamentación reciente impuesta por la Compañía de Turismo.

Segundo Error: Erró el Tribunal de Primera Instancia al no determinar específicamente que la figura de Motel fue ignorada de forma *ultra vires* y de forma discriminatoria de la Reglamentación impuesta por la Compañía de Turismo de Puerto Rico; en donde se le imponen cargas contributivas del “room tax”, mas no se le reconocen los derechos para poder acceder los incentivos correspondientes a la figura de hotel que le aplican a la parte Apelante.

Tercer Error: Erró el Tribunal de Primera Instancia al resolver que la controversia traída ante su consideración era un asunto de cuestión política que le priva de jurisdicción.

Cuarto Error: Erró el Tribunal de Primera Instancia al resolver la controversia traída ante su consideración de forma sumaria, con perjuicio y sin permitir una vista evidenciaría, como solicitado [sic] por la Parte Apelante; violentando así el debido proceso de ley de la parte evitando que esta pudiera defender su derecho constitucional propietario reclamado, reconocido en su

⁶ Véase, Apéndice XIII: *Solicitud de Reconsideración*.

no conformidad legal, con respecto a la figura reglamentaria del motel.⁷

Luego de examinar el expediente de autos y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes de epígrafe, procedemos a expresarnos.

II

A

Mediante el Código de Incentivos de Puerto Rico, Ley 60-2019, 13 LPRA § 45001, *et seq*, según enmendada, la Asamblea Legislativa estableció una nueva política pública de estímulo comercial y económico en una sola ley para uniformar los diversos incentivos económicos que se conceden en Puerto Rico. La Ley establece como uno de sus principios rectores el concepto de retorno de inversión (ROI) de los incentivos concedidos por el Gobierno de Puerto Rico, así como una evaluación periódica de la efectividad de los referidos incentivos. 13 LPRA § 45003(a) - (b).

El aludido Código también hace las siguientes declaraciones de política pública en lo relevante al caso de epígrafe:

Será política pública del Gobierno de Puerto Rico recoger en un Código los principios económicos propuestos para incentivar la competitividad, la innovación, la exportación y las actividades que aumenten el crecimiento económico sostenible a largo plazo de Puerto Rico. Este nuevo Código persigue proveer el ambiente, las oportunidades y las herramientas adecuadas para fomentar el desarrollo económico de Puerto Rico con el fin de ofrecer una mejor calidad de vida. Con este Código se desarrollarán modelos de gobierno que permitan: (i) atenuar los altos costos operacionales y flexibilizar las limitaciones reglamentarias que afectan la posición competitiva de Puerto Rico; y (ii) simplificar los procesos gubernamentales mediante el uso de la tecnología. Este Código busca garantizar una relación entre el sector privado y el Gobierno de Puerto Rico que se fundamente en la estabilidad, transparencia, certeza y credibilidad. Asimismo, se busca impulsar y ejercer controles a fin de lograr que seamos un destino atractivo para atraer la inversión foránea directa y fomentar la inversión de capital local, teniendo como resultado la atracción y el establecimiento de nuevos negocios, la creación de empleos y el crecimiento económico, así como retener

⁷ Véase, *Apelación* págs. 3-4.

las actividades de alto impacto, fortaleciendo así la cadena de suministros y de valor, y la creación de conglomerados en sectores estratégicos. Mediante este Código se ofrece a **industrias con alto potencial de crecimiento** una propuesta contributiva atractiva para poder competir con otras jurisdicciones y, a tenor con esto:

(1) Convertir a Puerto Rico en un destino turístico de primer orden a nivel mundial mientras se promueve el fortalecimiento fiscal de los municipios a través del turismo, entre otros;

[. . .]

Este Código se regirá por los siguientes principios guías:

- (1) Maximizar la transparencia, mediante la publicación de todos los costos y beneficios de cada incentivo disponible para asegurar la responsabilidad fiscal;
- (2) Minimizar el riesgo para el gobierno;
- (3) Tomar las decisiones de política pública económica basadas en hechos y supuestos informados;
- (4) Evitar incentivar actividades económicas redundantes que se llevarían a cabo igualmente sin los incentivos;
- (5) Restaurar el crecimiento económico sostenible mejorando la competitividad;
- (6) Medir continuamente el rendimiento sobre la inversión (ROI) de todos los incentivos;
- (7) Velar por el fiel cumplimiento de los compromisos que hacen las empresas a cambio de beneficios económicos.

13 LPRA § 45011 (Énfasis nuestro).

El estatuto reconoce que es la política pública del Estado incentivar las actividades que se agrupan bajo el concepto de “Economía del Visitante”. Para ese propósito establece cuáles son las actividades clasificadas como “Actividades Turísticas” y por tanto elegibles para solicitar y recibir los incentivos conferidos por el Código. Para propósitos del Código de Incentivos, *supra*, “Actividad Turística” significa la titularidad o administración de:

- (i) **Hoteles, incluyendo la operación de Casinos, Condohoteles, Paradores Puertorriqueños, Agrohospedajes, Casa de Huéspedes, Planes de Derecho de Multipropiedad y Clubes Vacacionales, las hospederías que pertenezcan al programa “Posadas de Puerto Rico”, las certificadas como *Bed and Breakfast (B&B)* y cualquier otra que de tiempo en tiempo formen parte de programas que promueva la Oficina de Turismo.** No se considerará una Actividad Turística la titularidad del derecho de

- Multipropiedad o derecho Vacacional o ambas por sí, a menos que el titular sea un Desarrollador creador o Desarrollador sucesor, según tales términos se definen en la Ley 204-2016, conocida como “Ley de Propiedad Vacacional de Puerto Rico”; o
- (ii) Parques temáticos, campos de golf operados por, o asociados con, un Hotel que sea un Negocio Exento bajo este Código o cualquier otra ley similar de naturaleza análoga, o campos de golf comprendidos dentro de un destino o complejo turístico (resort), Marinas Turísticas, facilidades en áreas portuarias para fines turísticos, Agroturismo, Turismo Náutico (sin embargo, se dispone que toda Marina en las Islas Municipios de Vieques y Culebra se considerará como Marina Turística para propósitos de este Capítulo), Turismo Médico y otras facilidades o actividades que, debido al atractivo especial derivado de su utilidad como fuente de entretenimiento activo, pasivo o de diversión, sean un estímulo al turismo interno o externo, y cualquier otro sector de turismo, **siempre y cuando el Secretario del DDEC determine que tal operación es necesaria y conveniente para el desarrollo del turismo en Puerto Rico**; o
 - (iii) La operación de un negocio dedicado al arrendamiento a un Negocio Exento bajo este Capítulo, de propiedad dedicada a una actividad cubierta por los incisos (i) o (ii) de este párrafo, excepto que nada de lo aquí dispuesto aplicará a los contratos denominados contratos de arrendamiento financiero. En el caso del arrendamiento de una o más embarcaciones a un Negocio Exento cubierto por este Capítulo, la embarcación de vela o motor tendrá que arrendarse al Negocio Exento durante un período total no menor de seis (6) meses durante cada año calendario.
 - (iv) El desarrollo y la administración de negocios de turismo sostenible y ecoturismo, según se dispone en la Ley 254-2006, según enmendada, conocida como la “Ley de Política Pública para el Desarrollo Sostenible de Turismo en Puerto Rico”, y el desarrollo y administración de recursos naturales de utilidad como fuente de entretenimiento activo, pasivo o de diversión, incluyendo, pero sin limitarse a, cavernas, bosques y reservas naturales, lagos y cañones, siempre y cuando el Secretario del DDEC determine que tal desarrollo y administración es necesario y conveniente para el desarrollo del turismo en Puerto Rico.
 - (v) Actividades de *eSports* y Ligas de Fantasía (*Fantasy Leagues*).

13 LPRA § 454419(b) (Énfasis nuestro).

Por otra parte, en la sección titulada “Definiciones Aplicables a Actividades de Economía del Visitante” se define el concepto de “Hotel” como:

[T]odo edificio, parte de él, o grupo de edificios endosado por la Oficina de Turismo, para dedicarse apropiadamente y de buena fe a proporcionar alojamiento mediante paga principalmente a huéspedes en tránsito, y deberá contar con no menos de quince (15) habitaciones para alojamiento de huéspedes. Sus facilidades serán operadas bajo las normas y condiciones de sanidad y eficiencia aceptables por la Oficina de Turismo.

13 LPRA § 45016(a)(13).

Del texto de la Ley surge que la Legislatura tomó una decisión deliberada sobre cuales actividades han de ser incentivadas y estableció unos parámetros definidos sobre cómo y bajo qué circunstancias conceder los mismos. Por otra parte, queda claro que el Código en cuestión concede al Secretario del DDEC discreción para implementar sus términos, pues puede incluir otras actividades turísticas dentro del marco legislado, pero siempre siguiendo los principios de política pública esbozadas en el estatuto.

B

Por su parte, nuestro estado de derecho reconoce e impulsa el interés de que todo litigante tenga su día en corte. *Rivera et al. v. Superior Pkg., Inc. et al.*, 132 DPR 115, 121 (1992). No obstante, la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, establece que las partes demandadas pueden solicitar al tribunal la desestimación de una demanda en su contra por los siguientes fundamentos: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) **dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio**, y (6) dejar de acumular una parte indispensable. *Id.* (Énfasis suplido). Al considerar una moción bajo la Regla 10.2(5), *supra*, “los tribunales están obligados a tomar como ciertos todos

los hechos bien alegados en la demanda y considerarlos de la manera más favorable a la parte demandante.” *Rivera Sanfeliz et al. v. Junta de Directores First Bank*, 193 DPR 38, 49 (2015), citando a *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033 (2013); *El Día, Inc. v. Municipio de Guaynabo*, 187 DPR 811 (2013). De tal manera que, “para que proceda una moción de desestimación, tiene que demostrarse de forma certera en ella que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de [D]erecho que se pudiese probar en apoyo a su reclamación, aun interpretando la demanda lo más liberalmente a su favor”. *Id* (citando a *Ortiz Matías et al. v. Mora Development*, 187 DPR 649, 654 (2013)). Si el Tribunal estima que una demanda no sobrevive un ataque bajo la mencionada Regla, debe desestimarla sin dar paso a más procedimientos. Así, “[d]e determinar que no cumple con el estándar de plausibilidad, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento pueden probarse las alegaciones conclusorias.” R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 307 (6ta Ed. 2017).

C

De otro lado, como norma, los tribunales sólo están llamados a atender asuntos de carácter justiciable. La doctrina de justiciabilidad exige la adjudicación de casos o controversias genuinas entre partes opuestas, que tienen un interés legítimo en obtener un remedio capaz de afectar sus relaciones jurídicas, permitiendo así la intervención oportuna y eficaz de los tribunales. *López Tirado et al. v. Testigos de Jehová*, 177 DPR 893 (2010); *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 554 (1958). Este principio constituye una autolimitación al ejercicio del Poder Judicial de arraigo constitucional, y persigue evitar que se obtenga un fallo sobre una controversia inexistente, una determinación de un

derecho antes de que el mismo sea reclamado, o una sentencia en referencia a un asunto que, al momento de ser emitida, no tendría efectos prácticos sobre la cuestión sometida. *ELA v. Aguayo*, supra. “Estas limitaciones al Poder Judicial descansan en dos premisas: (1) que los tribunales únicamente pueden resolver asuntos que surgen de un contexto adversativo capaz de ser resuelto judicialmente y, más pertinente para el caso de autos, (2) que la Rama Judicial no intervendrá, prudencialmente, en áreas reservadas a otras ramas del Gobierno, restricción inherente a la división tripartita de nuestro sistema republicano.” *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 DPR 875, 885 (2005), citando a *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994). Por ello, un caso que no es justiciable no es revisable por los tribunales.

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que la doctrina de justiciabilidad tiene varias modalidades, un caso no es justiciable: **“cuando se trata de resolver una cuestión política**; cuando una de las partes no tiene capacidad jurídica para promover un pleito; cuando después de comenzado un pleito, hechos posteriores lo convierten en académico; cuando las partes buscan obtener una ‘opinión consultiva’, o cuando se promueve un pleito que no está maduro”. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421-422 (1994).

La doctrina de la cuestión política surge de la realidad de nuestro sistema republicano de gobierno en el cual las ramas ejecutiva, legislativa y judicial operan mediante una separación de poderes sostenida por un sistema de pesos y contrapesos. *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789, 799-800 (2007). Basado en esto, existen tres vertientes de la doctrina de cuestión política:

- (a) la que requiere que los tribunales no asuman jurisdicción sobre un asunto porque éste ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra

rama del Gobierno; (b) aquella según la cual las cortes deben de abstenerse de intervenir, bien porque no existan criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos, y (c) la que aconseja la abstención judicial por consideraciones derivadas de la prudencia.

Noriega v. Hernández Colón, supra, pág. 422 (citas omitidas).

En esencia, la doctrina de cuestión política “impide la revisión judicial de asuntos que fueron delegados a las otras ramas políticas del Gobierno o, en última instancia, al electorado.” *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, supra, pág. 800, citando a *PPD v. Gobernador II*, 136 DPR 916 (1994); *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497 (1994). Por tanto, un caso no es justiciable bajo la doctrina de cuestión política cuando se dan alguno de los siguientes elementos:

- (1) una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) la ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) **la imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de política pública que no le corresponde a los tribunales**; (4) la imposibilidad de tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno; (5) una necesidad poco usual de adherirse, sin cuestionar, a una decisión política tomada previamente, y (6) potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos del Gobierno sobre un punto. *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45, 54 (1986), citando a *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 217 (1962) (Énfasis nuestro). Véanse también, *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, supra, pág. 509; *Noriega v. Hernández Colón*, supra, pág. 423.

III

En el caso de epígrafe, el Apelante en esencia alega que erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar su acción sobre sentencia declaratoria, bajo el fundamento de falta de jurisdicción por razón de los efectos de la doctrina de justiciabilidad. Al respecto, aduce que incidió la sala de origen al resolver que su reclamo constituía una cuestión política no susceptible de la intervención

judicial peticionada. En consecuencia, plantea que el foro primario incurrió en error al no declarar la figura de los moteles como una entidad susceptible de aprovecharse de los incentivos contributivos dispuestos por ley. Habiendo examinado los referidos señalamientos a la luz de la norma aplicable, resolvemos confirmar la sentencia apelada.

Al entender sobre el contenido del expediente que nos ocupa, no podemos sino concluir que, en efecto, el reclamo que el Apelante promovió mediante sentencia declaratoria es uno que no se enmarca dentro del ámbito del ejercicio de la función de los tribunales de justicia. Los argumentos que plantea pretenden obtener una determinación de política pública que no se encuentra dentro de las facultades constitucionales delegadas al Poder Judicial. En específico, propone que sustituyamos el criterio de la Asamblea Legislativa, a los fines de que se extiendan a la industria de los moteles los beneficios económicos y tributarios contemplados en el Código de Incentivos, *supra*. Sin embargo, su petición ciertamente pretende que usurpemos las funciones del legislador sin legitimidad a los efectos.

Según surge, la clasificación dentro de la cual el Apelante pretende que se le incluya, conforme establecida por el Código de Incentivos, *supra*, responde a la intención de promover una política pública particular específicamente legislada. De una lectura de la Ley se desprende un ejercicio racional, y debidamente fundamentado del legislador sobre el impacto y los resultados que, mediante la aplicación de esta ley, procuraba impulsar. Ante ello, intimamos que la determinación de excluir a los moteles de la clasificación de hoteles y actividades turísticas resultó del adecuado ejercicio de las funciones legislativas pertinentes sobre el cual estamos impedidos de intervenir.

Al ser la controversia de epígrafe un asunto de formulación de política pública que está expresamente delegado al Poder Legislativo, los tribunales no podemos ejercer nuestro poder de revisión judicial. Actuar en contrario equivaldría a la ejecución de un acto de usurpación de poderes ilegítima y *ultra vires*. Por tanto, toda vez que no estamos ante un caso justiciable, por tratarse de una cuestión política que suprime nuestra jurisdicción, no podemos sino sostener lo resuelto por el Tribunal de Primera Instancia.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la sentencia apelada.

Lo acordó el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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