

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

FERIC LLC, JR
MACHINES CORP,
NAVATRONIC LLC,
BENÍQUEZ & RODRÍGUEZ
MACHINES LLC, JFS
GAMING LLC, VGM
FACTORY INC, STAR
MUSIC AND VIDEO GAMES
INC.

APELANTES

V.

COMISIÓN DE JUEGOS DEL
GOBIERNO DE PUERTO
RICO

APELADO

KLAN202200566

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

CIVIL NÚM.:
SJ2022CV03345
SALA: 907

SOBRE:
ENTREDICHO
PROVISIONAL,
INJUNCTION PRELIMINAR
Y PERMANENTE;
SENTENCIA
DECLARATORIA;
CONSIGNACIÓN

Panel integrado por su presidente el Juez Sánchez Ramos, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Salgado Schwarz, Carlos G., Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de septiembre de 2022.

Comparecen los apelantes de epígrafe mediante un *Escrito de Apelación* para impugnar una *Sentencia* del Tribunal de Primera Instancia, en adelante TPI, emitida el pasado 27 de mayo de 2022. En la *Sentencia*, el TPI ordenó la desestimación y archivo de la *Demanda* de epígrafe, la cual buscaba que el foro declarara la paralización por la Junta de Supervisión y Administración Financiera, en adelante JSAF, de los Reglamentos 9174 y 9175 promulgados por la Comisión de Juegos de Puerto Rico, en adelante CJPR, y la *Ley de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 81 de 2019. A la vez, la *Demanda* buscaba que el TPI emitiera entredicho provisional, *injunction* preliminar y permanente y sentencia declaratoria ordenando la paralización de la implementación de la Ley Núm. 81-2019, los referidos reglamentos y el cobro de licencias de máquinas de juegos de azar.

En el presente recurso, los apelantes solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida por el TPI al declararse sin jurisdicción para interpretar las comunicaciones de la JSAF, por determinar que la CJPR tiene facultad en ley para cobrar las licencias y por concluir que los apelantes no tenían legitimación activa. En consecuencia, piden que se concedan los remedios solicitados en la *Demanda*. Por entender que el TPI no incidió en los errores señalados, confirmamos la *Sentencia* y denegamos la solicitud de la parte apelante.

-I-

La controversia en este caso se circunscribe al procedimiento de licenciamiento para la operación de máquinas de juegos de azar, dos reglamentos aprobados para ello por la Compañía de Turismo de Puerto Rico y la CJPR, y el proceso de su aprobación por la JSAF conforme a la Ley PROMESA. Como los hechos relevantes que dieron pie a la controversia transcurrieron a la vez que los eventos procesales de la *Demanda* en este caso, procedemos a relacionarlos simultáneamente.

El 5 de mayo de 2020, la Compañía de Turismo promulgó el Reglamento 9174, titulado "Reglamento para la fiscalización operacional e interconexión de máquinas de juegos de azar en ruta" y el Reglamento 9175, titulado "Reglamento para la expedición, manejo y fiscalización de licencias de máquinas de juegos de azar en ruta".

A finales de 2020 y principios de 2021, la CJPR comenzó el procedimiento para expedir licencias y marbetes a los operadores de máquinas de juegos de azar.¹ La Comisión dividió el pago de \$1,500 por concepto de las licencias en tres pagos de \$500 cada uno por cada licencia.² El primero de

¹ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 1, pág. 1.

² *Id.* en la pág. 11.

estos venció en 2021. Los demandantes realizaron ese primer pago y la CJPR les entregó las licencias y marbetes según solicitados.³ El segundo plazo originalmente vencía el 31 de noviembre de 2021, aunque posteriormente la Comisión lo extendió.⁴

El 3 de septiembre de 2021, la JSAF le envió una carta al director ejecutivo de la Comisión de Juegos de Puerto Rico de ese entonces, el Sr. Orlando Rivera.⁵ En ella, la Junta informó que advino en conocimiento de los procedimientos judiciales en contra de ambos Reglamentos ante el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Apelaciones. A esto, la JSAF añadió que estaba a la espera de la presentación de los reglamentos en inglés y cuya aprobación era necesaria para implementar la ley y realizar las demás asignaciones financieras a partir de esta.

El 11 de enero de 2022, la JSAF cursó otra carta al director ejecutivo de la CJPR en la cual enfatizó la importancia de que se revisaran los Reglamentos 9174 y 9175 para que fueran cónsonos con el Plan Fiscal para el Estado Libre Asociado.⁶ Específicamente, la Junta hizo referencia a una carta anterior enviada a la Compañía de Turismo en la que: (1) explicó que el Plan Fiscal requería ingresos significantes provenientes de actividades relacionadas al juego, en particular de los casinos; (2) advirtió que la legalización de las máquinas de juegos de azar podría poner en peligro dichos ingresos y amenazar el cumplimiento del Gobierno con el Plan Fiscal; y (3) proveyó guías para atender y minimizar dichos riesgos financieros.⁷ Ahora bien, en esta ocasión, la Junta planteó que la CJPR había sometido

³ *Id.* en la pág. 12.

⁴ *Id.*

⁵ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 5, pág. 68.

⁶ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 6, págs. 69-70.

⁷ *Id.*

versiones de los reglamentos 9174 y 9175 en español y en inglés, en traducciones provisionales. Sobre ello, le recalqué a la CJPR que debía entregar las traducciones oficiales y completas y que, mientras esto no se hiciera, la Junta no podría terminar su revisión. Asimismo, hizo hincapié en que hasta que la JSAF no completara su revisión y aprobara los reglamentos, estos no debían ser implementados, conforme a la sección 204(b) de la Ley PROMESA y la Política de la Junta. Cónsono con esto, la JSAF requirió confirmación de que permanecía suspendida la implementación de los Reglamentos y de algunas secciones de la Ley Núm. 257 de 2019, la cual enmendó extensivamente el Código de Rentas Internas. De lo contrario, la Junta se reservó el derecho a tomar acción según fuera necesario conforme a las secciones 104(k), 108(a) y 204 de la ley PROMESA.

El 9 de marzo de 2022, la JSAF remitió otra misiva al director ejecutivo de la CJPR.⁸ Esta vez, relacionado a la presente controversia, la JSAF reafirmó que esperaban que los reglamentos propuestos no serían implementados hasta tanto la Junta completara su revisión y los implementara, independientemente de los impedimentos prácticos adicionales alegados por la CJPR. En el resto de la carta, la JSAF contestó distintas contenciones que hizo la CJPR en una comunicación previa. En aquella ocasión, la CJPR entregó las traducciones oficiales requeridas, incluyó una carta discutiendo tanto los Reglamentos como los poderes de la JSAF y confirmó que estos no estaban siendo implementados. No obstante, en su carta, la JSAF expresó consternación ante la afirmación por la CJPR de que, por un lado, aceptaba el poder de revisión de la JSAF bajo la sección 204(b) (4) y 108(a) de PROMESA, mientras que, por el otro, aseguraba que las medidas

⁸ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 7, págs. 71-73.

regulatorias de la CJPR, bajo la Ley Núm. 257 de 2019, no estaban sujetas a revisión de la JSAF. A esto se añadió que la CJPR afirmó que los Reglamentos en cuestión estaban suspendidos, no en virtud de la revisión de la JSAF, sino porque la Comisión no contaba con un sistema central de monitoreo. En respuesta, la JSAF subrayó que los reglamentos no podían ser implementados, independientemente del estatus del sistema de monitoreo, hasta que terminara su revisión, recibiera la información adicional requerida y se aprobaran los reglamentos. Asimismo, el ente supervisor rechazó como ajena a la ley y los hechos una expresión de la CJPR en la que, a pesar de reconocer los poderes de revisión bajo PROMESA, se indicó que la JSAF había tenido tiempo para ejercer dicho poder sobre los reglamentos propuestos.

El 15 de marzo de 2022, la CJPR emitió la *Resolución CJ-22-03* mediante la cual extendió el segundo plazo de pago hasta el 30 de abril de 2022.

El 12 de abril de 2022, la CJPR envió un correo electrónico dirigido a todos los dueños mayoristas, notificando la *Resolución CJ-22-03* y la nueva fecha de vencimiento del segundo pago.⁹ También, se informó que, para acogerse a la nueva extensión, los interesados debían hacerlo antes del 15 de abril de 2022. De igual manera, se advirtió que aquellos dueños mayoristas que desearan obtener licencia para más de 100 máquinas tendrían hasta el 30 de abril de 2022, que el pago de cada licencia se prorratearía a razón de 5 meses y que aquellos dueños de negocios que no cumplieran los requerimientos podrían ver suspendida o revocada su licencia transitoria.

El 22 de abril de 2022, mediante otra misiva a la CJPR, la JSAF reveló que recibió reportes de que la Comisión estaba

⁹ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 14, págs. 123-126.

implementando los reglamentos sin aprobación de la Junta.¹⁰ En esta ocasión, además de responder a expresiones de la CJPR realizadas en otras cartas, la Junta recalcó nuevamente que los reglamentos no podían ser implementados mientras transcurriera la revisión de dichas reglamentaciones. Una vez más, le requirió a la Comisión que confirmara si los referidos reglamentos estaban siendo implementados y/o ejecutados de alguna manera y el estado de dicha implementación o ejecución. Por ese motivo, la JSAF le dio a la CJPR hasta el 27 de abril de 2022 para confirmar lo anterior sujeto a que, de no hacerlo, determinaría que los reglamentos estaban siendo implementados en violación de PROMESA. En adición, la JSAF requirió copia de todos los documentos relacionados a la alegada implementación de los reglamentos, incluyendo multas, pagos para licenciamiento y otros pagos recibidos por la CJPR.

El 29 de abril de 2022, los demandantes presentaron la *Demanda* de epígrafe ante el TPI, consignando \$50,000 correspondientes al segundo pago de las licencias y marbetes para las máquinas de juegos de azar.¹¹ En el recurso, solicitaron una sentencia declaratoria, entredicho provisional, *injunctio* preliminar y permanente, buscando que se declarara la paralización de la Ley Núm. 81-2019 y los Reglamentos 9174 y 9175. Ese mismo día, el TPI declaró No Ha Lugar la solicitud de entredicho provisional, mientras que se reservó la aceptación de la consignación para determinarlo posteriormente. Asimismo, el foro de primera instancia señaló vista para evaluar la expedición del *injunctio* preliminar.

El 3 de mayo de 2022, el Estado Libre Asociado, en aquel entonces codemandado, compareció ante el TPI, a través del

¹⁰ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 8, págs. 74-76.

¹¹ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 4, págs. 45-67.

Departamento de Justicia y presentó una *Moción de Desestimación*.¹² En ella, se sostuvo en que la CJPR tenía personalidad jurídica propia e independiente del ELA y poseía capacidad jurídica de demandar y ser demandada. Por tanto, procedía la desestimación de la acción en su contra. Luego de que su contestación fue requerida por el TPI, los demandantes desistieron sin perjuicio de su acción contra el ELA.¹³ El mismo día, la CJPR también presentó una *Moción solicitando desestimación* arguyendo que la facultad de la Comisión para expedir las licencias e imponer su cobro emanaban tanto de las secciones 6, 9 y 11 de la *Ley de máquinas de juegos de azar*, Ley Núm. 11 de 1933, como de la *Ley de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 81 de 2019.¹⁴

El 4 de mayo de 2022, el TPI celebró una Vista de Interdicto Preliminar por videoconferencia, la cual contó con la comparecencia de las partes.¹⁵

El 27 de mayo de 2022, el TPI dictó *Sentencia* ordenando la desestimación y el archivo de la demanda de epígrafe.¹⁶ A la misma vez, el foro de primera instancia declaró No Ha Lugar la solicitud de consignación. En síntesis, el Tribunal se basó en que los demandantes no poseían legitimación activa, puesto que no alegaron un daño claro, palpable e irreparable. También, el TPI se fundamentó en que, independientemente de su alcance, las comunicaciones de la JSAF no incidieron sobre la autoridad de la CJPR de cobrar y emitir las licencias porque tal facultad emana de la Ley Núm. 11-1933, según enmendada. Más allá, el foro de primera instancia se declaró sin jurisdicción para interpretar el alcance jurídico de las comunicaciones de la JSAF,

¹² Apéndice del recurso de apelación, Anejo 1, pág. 4.

¹³ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 10, pág. 79.

¹⁴ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 11, págs. 80-105.

¹⁵ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 1, págs. 9-10.

¹⁶ *Id.* en la pág. 1.

amparándose en las disposiciones de PROMESA que le otorga jurisdicción al Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico sobre las acciones legales derivadas de dicha Ley.

El 8 de junio de 2022, los demandantes presentaron una *Moción de reconsideración* ante el TPI.¹⁷ En resumen, sostuvieron que en su *Demanda* no impugnaron ninguna actuación de la JSAF ni los Reglamentos de la CJPR. Por lo demás, reafirmaron sus alegaciones y defendieron que poseían legitimación activa para reclamar, por razón del cobro de las licencias.

El 15 de junio de 2022, la JSAF le envió otra carta a la CJPR, dirigida a su director ejecutivo interino, Jaime Rivera Emmanuelli.¹⁸ En esta ocasión, la JSAF hizo referencia a un intercambio vía cartas entre ambas entidades en la que la CJPR confirmó el 13 de junio de 2022 que estaba de acuerdo con los requisitos impuestos el 7 de junio de 2022 por la Junta para la aprobación de los reglamentos 9174 y 9175. Consistente con ello, la JSAF aprobó los reglamentos sujeto a que la CJPR cumpliera con los requisitos detallados en la carta de 7 de junio de 2022, los cuales reprodujo nuevamente. Asimismo, el ente de supervisión fiscal estableció fechas para las cuales la CJPR debía acatar cada uno de los requisitos. De no cumplir, la aprobación de los reglamentos podría ser retirada y la Junta podría tomar cualquiera de las acciones delineadas en PROMESA.

El 24 de junio de 2022, la parte demandada respondió a la petición de reconsideración mediante una *Oposición a moción de reconsideración*.¹⁹ Dicha oposición, a su vez, fue contestada el 27 de junio de 2022 por la parte demandante a

¹⁷ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 2, págs. 30-43.

¹⁸ Apéndice del alegato en oposición, Anejo I, págs. 1-3.

¹⁹ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 12, págs. 106-112.

través de una *Réplica a oposición de moción de reconsideración*.²⁰ Ese mismo día, el TPI emitió una *Resolución* declarando No Ha Lugar la solicitud de reconsideración presentada por los demandantes.²¹

Inconformes, el 15 de julio de 2022, los demandantes recurrieron ante este Tribunal mediante el recurso de epígrafe. En su *Apelación*, señalan la comisión por el TPI de los siguientes errores:

PRIMER ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que no tiene Jurisdicción para entender sobre las Comunicaciones de la Junta de Control Fiscal, cuando lo único solicitado fue que tomara conocimiento judicial.

SEGUNDO ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al aplicar erróneamente el inciso 3 del Art. 678 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico.

TERCER ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que la Comisión de Juegos de Puerto Rico tiene la facultad de cobrar las licencias por autorización expresa de la Ley 11 de 1933.

CUARTO ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que los Demandantes no tienen Legitimación Activa a la luz de un caso muy distinguible de este caso.

QUINTO ERROR: Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que los Demandantes no tienen Legitimación Activa sin celebrar una vista evidenciaria y determinar que los daños son especulativos.

Para sostener su posición, los apelantes argumentan que: (1) no buscaban impugnar los actos de la JSAF ni los reglamentos en cuestión, sino que el TPI tomara conocimiento judicial sobre la orden de paralizar los reglamentos por la JSAF; (2) que las licencias que pretendió cobrar la CJPR no constan en ninguna ley; (3) que al no poderse implementar los reglamentos, la CJPR no puede cobrar las licencias; (4) que en la Ley Núm. 11-1933 no hay licencias de transición y (5) que sí alegaron daños claros, reales y no hipotéticos. En consecuencia, solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida

²⁰ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 13, págs. 113-122.

²¹ Apéndice del recurso de apelación, Anejo 3, pág. 44.

por el TPI y concedamos los remedios solicitados en la *Demanda*.

Mientras tanto, el 19 de julio de 2022, la JSAF informó mediante carta a la CJPR que aprobó el Reglamento 9175.²²

El 4 de agosto de 2022, la JSAF reportó en otra carta a la CJPR que aprobó el Reglamento 9174.²³

El 11 de agosto de 2022, la parte apelada presentó su *Alegato en oposición a escrito de apelación y solicitud de desestimación por falta de jurisdicción* contestando los señalamientos de error realizados por la parte apelante. En resumen, la parte argumenta que el Tribunal carece de jurisdicción para atender la controversia por tratarse de una acción derivada de la Ley PROMESA y que, además, es académica. En particular, alega que la parte apelante basa todo su reclamo en la apreciación errónea de que la JSAF paralizó los Reglamentos 9174 y 9175. Tal interpretación, sostiene, está vedada por la Ley PROMESA. Más aún, de sobrepasar el aspecto jurisdiccional, la parte apelada arguye que el recurso apelativo es académico. Por lo tanto, solicita que declaremos No Ha Lugar el *Recurso de Apelación* de epígrafe y, por consiguiente, confirmemos la *Sentencia* apelada. En la alternativa, pide que desestimemos el recurso por haberse tornado académico.

-II-

A. Moción de desestimación y sentencia declaratoria

La Regla 10.2 de Procedimiento Civil permite la presentación de una moción de desestimación, debidamente fundamentada, por falta de jurisdicción sobre la materia.²⁴ El Tribunal Supremo ha resuelto que, al considerar una moción de desestimación, los tribunales vienen obligados a dar por

²² Apéndice del alegato en oposición, Anejo III, págs. 6-7.

²³ Apéndice del alegato en oposición, Anejo II, págs. 4-5.

²⁴ R.P. Civ. 10.2, 34 LPRA Ap. V (2019).

ciertas y buenas todas las alegaciones hechas en la demanda, así como a interpretarlas de la manera más favorable para el demandante.²⁵ De esa forma, cuando se plantea la desestimación por falta de jurisdicción sobre la materia, como en este caso, es necesario determinar si, tomando como cierto lo alegado por el demandante, el foro tiene jurisdicción para atender el reclamo.²⁶ Al examinar la demanda para resolver este tipo de moción, se deber ser sumamente liberal y únicamente procede cuando no pueda concederse remedio alguno a favor del demandante.²⁷ Ahora bien, el inciso (c) de la Regla 10.8 de Procedimiento Civil dicta que "siempre que surja, por indicación de las partes o de algún otro modo, que el Tribunal carece de jurisdicción sobre la materia, éste desestimaré el pleito."²⁸

Mientras tanto, la Regla 59 de Procedimiento Civil regula la sentencia declaratoria, su procedencia y quién puede solicitarla.²⁹ En la Regla 59.1, se establece que el TPI tendrá la autoridad para "declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas aunque se inste o pueda instarse otro remedio".³⁰ Sobre quiénes pueden solicitarla, el inciso (a) de la Regla 59.2 establece que:

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.³¹

²⁵ *Colón Rivera et. al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1049 (2013); *Harguindey Ferrer v. U.I.*, 148 DPR 13, 30 (1999).

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.* (citando a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. Lexis-Nexis, 2007, pág. 231.)

²⁸ 32 LPRA Ap. V, R. 10.8(c).

²⁹ 32 LPRA Ap. V, R. 59.

³⁰ 32 LPRA Ap. V, R. 59.1.

³¹ 32 LPRA Ap. V, R. 59.2(a).

Igualmente, en su inciso (c), la Regla 59.2 dispone que la enumeración anterior no limita ni restringe el ejercicio de las facultades incluidas en la Regla 59.1 en 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 En cambio, la Regla 59.3 establece que el Tribunal podrá negarse a dar o registrar una sentencia declaratoria si dicha sentencia no ha de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento.³³

B. Jurisdicción y justiciabilidad

Por otra parte, la jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal para decidir los casos o controversias que se someten ante su consideración.³⁴ En particular, la jurisdicción sobre la materia es la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal.³⁵ Sobre ello, el Tribunal Supremo ha establecido que los foros judiciales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y están impedidos de asumir jurisdicción donde no existe.³⁶ Asimismo, las cuestiones relativas a la jurisdicción, al ser privilegiadas, deben ser resueltas con preferencia cualquiera otras.³⁷

Conforme a lo anterior, nuestro más alto foro ha resaltado que la ausencia de jurisdicción sobre la materia tiene las siguientes características y consecuencias: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal, como tampoco

³² 32 LPRA Ap. V, R.59.2(c).

³³ 32 LPRA Ap. V, 59.3.

³⁴ *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 249 (2012); *SLG Solá-Maldonado v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011).

³⁵ *SLG Sola-Maldonado v. Bengoa Becerra*, *supra*. (citando a J. Echevarría Vargas, *Procedimiento Civil Puertorriqueño*, Colombia, [s. Ed.], 2010, pág. 25).

³⁶ *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, *supra* en la pág. 250.

³⁷ *Id.*

puede éste arrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*.³⁸

Igualmente, es sabido que los tribunales solo tienen autoridad para resolver casos y controversias justiciables.³⁹ Entre las razones por las que un caso no es justiciable, se destacan las siguientes por su relación con este caso: (1) cuando una de las partes no tiene legitimación activa o (2) cuando la controversia se ha tornado académica.⁴⁰

Por un lado, la doctrina de legitimación activa es definida por el Tribunal Supremo como aquella capacidad requerida a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante, realizar actos procesales eficientemente y obtener una sentencia vinculante.⁴¹ Para demostrar que posee tal legitimación activa, el promovente tiene que establecer: (1) que sufrió un daño claro y palpable; (2) que dicho daño es real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético; (3) que hay conexión entre dicho daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y que (4) la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de una ley.⁴² Además, nuestro más alto foro ha precisado que estos criterios deben interpretarse flexible y liberalmente cuando se trate de una acción contra una agencia o funcionario gubernamental.⁴³

³⁸ *SLG Solá-Moreno v. Bengoa Becerra, supra.* (citando a *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009)).

³⁹ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 931 (2011).

⁴⁰ *Id.* en la pág. 932.

⁴¹ *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 69 (2017).

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*; *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, 156 DPR 754, 765 (2002).

Por otra parte, la academicidad es una de las doctrinas que autolimitan la intervención judicial.⁴⁴ En virtud de esta, una controversia no es justiciable si, después de comenzar el pleito, hechos posteriores la convirtieron en académica.⁴⁵ Un caso es académico cuando se intenta obtener: (1) un fallo sobre una controversia disfrazada que en realidad no existe; (2) una determinación de un derecho antes de que haya sido reclamado; o (3) una sentencia sobre un asunto que, al dictarse, por alguna razón no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente.⁴⁶ No obstante, existe una serie de excepciones que permiten la consideración de controversias que, de otra forma, serían académicas. Estas excepciones operan cuando: (1) se plantea una cuestión recurrente o susceptible de volver a ocurrir; (2) el demandante ha modificado la situación de hechos, pero el cambio no aparenta ser permanente; y (3) cuando aspectos de la controversia se tornan académicos, pero subsisten consecuencias colaterales con vigencia y actualidad.⁴⁷ No obstante, estas excepciones deben usarse con mesura sin obviar los límites constitucionales que dan vida a la doctrina de academicidad.⁴⁸ Considerando lo anterior, si se determina que un pleito es académico y que no aplica alguna excepción, los tribunales tienen el deber de desestimarlos.⁴⁹

C. PROMESA

La *Ley de supervisión, administración, y estabilidad económica de Puerto Rico*, en adelante ley PROMESA, estableció una Junta de Supervisión y Administración Financiera para

⁴⁴ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, *supra* en la pág. 932.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.* (citando a *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, 174 DPR 640, 652 (2008)).

⁴⁷ *Id.* en la pág. 933.

⁴⁸ *Id.* (citando a *Moreno v. Pres. U.P.R. II*, 178 DPR 969, 974 (2010)).

⁴⁹ *Id.* en la pág. 936.

Puerto Rico.⁵⁰ Entre sus poderes, la Ley PROMESA le asignó el de revisión de ciertas actividades del gobierno de Puerto Rico para asegurar el cumplimiento del Plan Fiscal.⁵¹ En específico, el inciso (b) (5) de la sección 204 establece que:

Si un contrato, norma, reglamento, u orden ejecutiva no cumple con las políticas establecidas por la Junta de Supervisión bajo este inciso, la Junta de Supervisión podrá tomar las acciones que considere necesarias para garantizar que dicho contrato, norma, orden ejecutiva o reglamento no afecte adversamente el cumplimiento del gobierno del territorio con el Plan Fiscal, incluyendo prevenir que el contrato, norma, orden ejecutiva o reglamento se aplique o se haga cumplir.⁵²

Por otro lado, en el Título I de la ley PROMESA, la sección 106 regula el tratamiento de las acciones derivadas de dicha ley. El inciso (a) demarca la jurisdicción de los Tribunales sobre estas y establece:

Salvo lo dispuesto en la Sección 104(f)(2) (relativo a la emisión de una orden para hacer cumplir una citación), y el Título III (relativo al ajuste de deudas), cualquier acción en contra de la Junta de Supervisión, y cualquier acción derivada de esta Ley, total o parcialmente, se presentará en un tribunal de distrito de Estados Unidos del territorio cubierto o, en caso de que sea un territorio cubierto que no tenga un tribunal de distrito, en el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Hawái.⁵³

Mientras tanto, el inciso (e) de dicha sección impide la intervención de las cortes de distrito de EE. UU. para revisar desafíos legales a las determinaciones de certificación de la JSAF bajo el Título II de PROMESA.⁵⁴

D. Leyes aplicables

La *Ley de máquinas de juegos de azar*, Ley Núm. 11 de 1933, según enmendada, reglamenta las máquinas de juego de entretenimiento de adultos y las máquinas de juegos de

⁵⁰ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 48 USCA §§ 2101-2241.

⁵¹ Sec. 204, 48 USCA § 2144.

⁵² *Id.* Sec. 204(b) (5), § 2144. (traducción oficial).

⁵³ *Id.* § 2126. (traducción oficial).

⁵⁴ *Id.* § 2126.

azar.⁵⁵ Conforme a las enmiendas, realizadas por la *Ley de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 81 de 2019, la Ley designó a la CJPR como el ente con jurisdicción para fiscalizar las facultades delegadas en la Ley Núm. 11-1933.⁵⁶ Respecto a las máquinas de juegos de azar, la sección 6 de la Ley autorizó "de forma limitada la introducción, manufactura, posesión, uso, funcionamiento, instalación y operación de Máquinas de Juegos de Azar en negocios que operen en la jurisdicción del Gobierno de Puerto Rico".⁵⁷ Asimismo, fijó la cantidad máxima de este tipo de máquinas en 25,000 durante los primeros dos años de vigencia de la Ley con la posibilidad de aumentarse a razón de 10,000 cada año hasta 45,000.⁵⁸ Lo anterior, está sujeto a que la CJPR concluya a través de un estudio que no existe una saturación del mercado y considere el impacto económico a los casinos en hoteles.⁵⁹

Para ejecutar sus facultades, en la sección 9 de la Ley Núm. 11-1933 se dispuso que la Comisión podrá expedir licencias para la operación de máquinas de juegos de azar, si determina, a base de toda la información disponible, que el solicitante satisface los criterios de concesión de licencia establecidos mediante Reglamento.⁶⁰ En la sección 8, la referida Ley prohibió la operación de estas máquinas sin la licencia y marbete debidamente emitida por la Comisión.⁶¹ Incluso, con respecto a los dueños mayoristas de máquinas de juegos de azar, la sección 11 de la Ley fijó el costo de los

⁵⁵ Ley de Máquinas de Juegos de Azar, Ley Núm. 11 de 22 de agosto de 1933, según enmendada, 15 LPRA §82-84cc (2011 & Supl. 2022).

⁵⁶ 15 LPRA § 83.

⁵⁷ 15 LPRA § 84b.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ 15 LPRA § 84e.

⁶¹ 15 LPRA § 84d.

derechos por cada licencia en \$1,500, el límite mínimo de licencias en 100 y el límite máximo en 250.⁶²

-III-

El caso ante nos presenta la oportunidad para expresarnos sobre: (1) si el Tribunal tiene jurisdicción para interpretar las referidas cartas de la JSAF y el efecto de estas sobre los Reglamentos 9174 y 9175 de la CJPR; en específico, si tenemos la autoridad para determinar que dichas expresiones tuvieron el efecto de paralizar la implementación de dichos reglamentos; (2) si la controversia es académica dadas las posteriores cartas enviadas por la JSAF a la CJPR en las que aprobó los reglamentos en cuestión; y (3) si paralizados los reglamentos, la CJPR estaba facultada para emitir y cobrar las licencias.

Analizado el expediente del caso y con la comparecencia de las partes, nuestra determinación es que el TPI no incidió en los errores señalados, puesto que, por disposición de la Ley PROMESA, los tribunales de Puerto Rico no tienen jurisdicción sobre la materia para interpretar las referidas cartas en la manera solicitada. En todo caso, la controversia presentada es académica tanto y en cuanto las cartas posteriores de la JSAF - enviadas el 19 de julio y 4 de agosto de 2022 - confirmaron la aprobación de los reglamentos. Además, incluso encontrando al Tribunal con jurisdicción y determinando que la JSAF paralizó los reglamentos, la CJPR tenía facultad en ley para emitir y cobrar las licencias de operación. Veamos.

En primer lugar, la Ley PROMESA es clara sobre los poderes de certificación de la JSAF y la jurisdicción de los Tribunales para revisar las distintas acciones de la Junta. Entre sus funciones, la JSAF tiene a su cargo la revisión y

⁶² 15 LPRA § 84g.

certificación de la reglamentación establecida en Puerto Rico para cuestiones de cumplimiento del Plan Fiscal para el ELA. Entre sus poderes, el ente supervisor puede prevenir la aplicación o cumplimiento de dicho reglamento. La sección 106 de la referida Ley establece la jurisdicción del Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico sobre las acciones derivadas de la Ley PROMESA y, a la misma vez, impide la intervención de dicho Tribunal para revisar las determinaciones de certificación de la JSAF. Es decir, que los pleitos que traten sobre la Ley se deben ver ante dicho Tribunal y, aún así, ese foro está impedido de revisar dichas certificaciones. Por lo anterior, resulta evidente que la Ley PROMESA precluye la interpretación por los tribunales que solicita el apelante. En este caso, entrar a discernir los efectos de las comunicaciones de la JSAF sobre los reglamentos, que es materia de los poderes de certificación del ente supervisor, excedería los límites de nuestro poder. Como corresponde, cuando hay falta de jurisdicción sobre la materia, los Tribunales solo tienen autoridad para declararlo y desestimar el pleito.

En segundo lugar, aunque se concluya que la Ley PROMESA no impide la interpretación solicitada sobre las diversas cartas de la JSAF a la CJPR, las posteriores misivas de 19 de julio y 4 de agosto de 2022 convierten la presente controversia en académica. Por un lado, el argumento reiterado y fundamental de la *Apelación* de epígrafe es que, ante la paralización de los reglamentos en cuestión y en ausencia de disposición de ley, la CJPR no tiene facultad para licenciar las máquinas de juegos de azar y cobrar por ello. Por el otro, las referidas cartas de la JSAF son claras en que los Reglamentos quedaron aprobados por el ente supervisor. De esta forma, incluso dándole la razón a los

apelantes en su argumento de que el poder de la CJPR debería emanar exclusivamente de los reglamentos, la aprobación y puesta en vigor de estos por la JSAF permitiría lógicamente la facultad de la Comisión para licenciar. Este, además, sería el resultado deductivo de su principal argumento debido a las cartas más recientes de la JSAF. Como es sabido, ante un pleito cuya controversia es académica y, por lo tanto, no justiciable, lo que corresponde es su desestimación.

En tercer lugar, aún superando los anteriores escollos jurisdiccionales, la contención de los apelantes de que la facultad de la CJPR para otorgar y cobrar las licencias no emana de la Ley Núm. 11-1933 es equivocada. Por un lado, la referida Ley le encomendó a la CJPR la tarea de reglamentar y fiscalizar las máquinas de juego de azar, cuya cantidad también fue limitada. Para ello, la Ley le otorgó el poder de expedir licencias para la operación de las máquinas y, en su sección 11, estableció el costo de los derechos por cada licencia en \$1,500 y los límites mínimos y máximos de la tenencia de licencias por cada dueño mayorista. A la luz de los hechos, las acciones impugnadas por los apelantes no se apartan de estas facultades en Ley. Tampoco lo hace la advertencia de la CJPR a los dueños sobre la prohibición de operar las máquinas sin licencia debidamente emitida y la posible pérdida de las licencias de no cumplir con sus requerimientos.

-IV-

Por los fundamentos expresados, confirmamos la *Sentencia* dictada por el TPI.

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

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