

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

<p>EF GAMING ENTERTAINMENT, LLC Y OTROS</p> <p>Recurrentes</p> <p>V.</p> <p>COMISIÓN DE JUEGOS DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO</p> <p>Recurrido</p>	<p>KLRA202200530</p> <p>Consolidado con</p> <p>KLRA202200544</p>	<p><i>Revisión Judicial</i> procedente del Negociado de Apuestas Deportivas y Electrónicas de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico</p> <p>Orden Adm. Núm.: OACJ-MR-22-01</p>
<p>FERRIC LLC.; JR MACHINES CORP., NAVATRONIC LLC, BENÍQUEZ & RODRÍGUEZ MACHINES LLC; JFS GAMING LLC, VGM FACTORY INC., STAR MUSIC AND VIDEO GAMES INC.</p> <p>Recurrentes</p> <p>V.</p> <p>COMISIÓN DE JUEGOS DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO</p> <p>Recurrido</p>		<p>Sobre: Proceso de Renovación de Licencias de Dueños Mayorista u Operadores y Dueños de Negocios para el Año 2022-2023</p>

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Grana Martínez y el Juez Rodríguez Flores

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2023.

Mediante el recurso KLRA202200530, comparecen EF Gaming Entertainment, LLC y otros; en adelante EF Gaming, y, mediante el recurso KLRA202200544, comparecen FERIC LLC y otros, en adelante FERIC, LLC, en conjunto los recurrentes, y solicitan que, a tenor

con el Artículo 2.7 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9601 *et seq*, en adelante LPAU, decretemos la nulidad de su faz de la Orden Administrativa OACJ-MR-22-01 y de una carta de 12 de septiembre de 2022 emitidas por la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico, en adelante la Comisión o la recurrida.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se desestima el trámite administrativo de epígrafe por académico.

-I-

El presente recurso versa sobre la Orden Administrativa OACJ-MR-22-01,¹ emitida por la Comisión, en adelante la Orden. En virtud de esta, la recurrida estableció ciertas directrices respecto al procedimiento de renovación de licencia de Dueños Mayoristas u Operadores y Dueños de Negocios.

Posteriormente, la Comisión publicó una carta titulada *Re: preguntas frecuentes y relevantes sobre proceso de renovación de licencias de máquinas de juegos de azar en ruta para el periodo 2022-2023*,² en adelante la Carta. Por medio de esta, procuró aclarar, entre otros, ciertas dudas respecto al proceso de renovación de licencias de máquinas de juego de azar.

En dicho contexto procesal, EF Gaming presentó el recurso de *Revisión Judicial* clasificado alfanuméricamente KLRA202200530 en el que alega que la Comisión cometió el siguiente error:

¹ Apéndice de recurrentes, págs. 46-51.

² *Id.*, págs. 65-66.

ERRÓ LA COMISIÓN DE JUEGOS AL ESTABLECER MEDIANTE LA ORDEN OACJ-MR-00-01 Y SU CARTA DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 2022, REQUISITOS ADICIONALES A LOS QUE SE DISPONEN EN LA "LEY DE MÁQUINAS DE JUEGOS DE AZAR" Y EL REGLAMENTO NÚM. 9175, PARA OBTENER LA RENOVACIÓN DE UNA LICENCIA DE DUEÑO MAYORISTA DE MÁQUINAS DE JUEGOS DE AZAR, Y AL HABER CREADO, NUEVAS CAUSAS PARA DENEGAR UNA SOLICITUD, SIN ANTES HABER SEGUIDO EL PROCEDIMIENTO FORMAL DE REGLAMENTACIÓN QUE ESTABLECE LA LPAU.

Por su parte, FERIC LLC presentó su recurso de *Revisión Judicial* clasificado alfanuméricamente KLRA202200544, en el que imputa a la Comisión haber incurrido en los siguientes errores:

ERRÓ LA COMISIÓN DE JUEGOS AL ENTRAR A UN PROCESO DE RENOVACIÓN DE LICENCIAS SIN AUTORIDAD LEGAL PARA ELLO YA QUE LAS LICENCIAS DE TRANSICIÓN SOLO DURAN UN AÑO POR DISPOSICIÓN DE U(SIC) PROPIO REGLAMENTO.

ERRÓ LA COMISIÓN AL ENTRAR EN UN PROCESO DE RENOVACIÓN DE LICENCIAS SIN AUTORIDAD LEGAL PARA ELLO YA QUE LAS LICENCIAS DE TRANSICIÓN SERÍAN VENDIDAS DURANTE LOS PRIMEROS (6) MESES EN QUE EL SISTEMA ESTÉ DISPONIBLE PARA INTERCONEXIÓN SEGÚN SECCIÓN 2.7 DEL REGLAMENTO 9175.

ERRÓ LA COMISIÓN DE JUEGOS AL CONDICIONAR LAS LICENCIAS DE MAYORISTAS U OPERADORES A QUE ENTREGUEN TODA LA DOCUMENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE LAS LICENCIAS DE DUEÑOS DE NEGOCIO AÚN CUANDO ELLOS NO SON DUEÑOS DE NEGOCIO NI GESTORES.

ERRÓ LA COMISIÓN DE JUEGOS AL INFORMAR QUE EL PRIMER PAGO ES DE \$500.00 LO QUE ES CONTRARIO A SU PROPIO REGLAMENTO 9175 QUE ESTABLECE EL CARGO POR PROCESAMIENTO DE LA SOLICITUD ES DE \$200.00.

Debido a que ambos recursos solicitan la nulidad de la Orden Administrativa OACJ-MR-22-01 ordenamos su consolidación.

Luego de varios trámites procesales, el 27 de enero de 2023 ordenamos a las partes que mostraran causa por la cual, a raíz de la aprobación de la Ley Núm. 104-2022, la Orden Administrativa OACJ-MR-22-01 no se había tornado académica.

La Comisión cumplió con la *Orden* y sostuvo lo siguiente:

3. La Ley Núm. 81-2019, según enmendada, conocida como la "Ley de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico" (15 L.P.R.A. §982) creó la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico como una agencia del Gobierno de Puerto Rico, compuesta por siete (7) comisionados, de los cuales cinco (5) serán miembros ex officio: el Secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio; el Director Ejecutivo de la Oficina de Turismo del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio; el Secretario del Departamento de Recreación y Deportes; la Administradora de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción; la Principal Ejecutiva de Información del Gobierno; y dos (2) serán personas del sector privado nombradas por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, que serán de reconocida integridad personal, moral y profesional y que no tengan negocios, actividades o intereses en la industria de las apuestas en Puerto Rico.

4. Asimismo, la Ley 81, supra, brindó a la Comisión jurisdicción sobre los asuntos relacionados a la Ley Núm. 11 de 22 de agosto de 1933, según enmendada, conocida como "Ley de Máquinas de Juegos de Azar", entre otras. (15 L.P.R.A. § 982a).

5. Ley Núm. 11-1933, supra, fue enmendada para autorizar 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. Véase Sección 6 de la Ley Núm. 11-1933, supra. (15 L.P.R.A. § 84b).

6. Asimismo, la Sección 9 (15 L.P.R.A. § 84e) de la Ley Núm. 11-1933, supra, facultó a la Comisión a expedir licencias para la operación de Máquinas de Juegos de Azar. A su vez la Sección 11(15 L.P.R.A. § 84g) de dicha ley estableció los costos de los derechos por cada licencia o renovación de licencia de Dueño Mayorista de Máquinas de Juegos de Azar. Es decir, la Comisión expide y cobra las licencias.

7. Dicha Sección 11, además estableció un cargo de mil quinientos (1,500) dólares por máquina, el cual incluye el costo del marbete y estableció que los Dueños Mayoristas no podrán poseer los derechos de no menos de cien (100) máquinas ni más de doscientos cincuenta (250) máquinas de juegos de azar.

8. Como cuestión de derecho, la Sección 11(15 L.P.R.A. § 84g) de la Ley Núm. 11-1933, supra, establece que dichos derechos serán pagaderos, anualmente, a favor del Departamento de Hacienda.

9. Comúnmente en la industria, a estas "Máquinas de Juegos de Azar" se les conoce igualmente como "Máquinas de Juegos de Azar en Ruta", por lo que cualquier referencia al segundo término se refiere al significado dispuesto en la Ley Núm. 11-1933, supra.

10. Basado en las facultades legales anteriormente mencionadas, a partir del 15 de octubre de 2020 las personas o entidades interesadas en ser autorizados como Dueños Mayoristas u Operadores de Máquinas de Juegos de Azar en Ruta podían presentar solicitudes de licencias para que fueran evaluadas por el Negociado de Juegos de Azar de la Comisión.

11. Una vez emitidas las licencias, la Comisión inició el recaudo del pago de las licencias de las Máquinas de Juegos de Azar en Ruta de los Dueños Mayoristas u Operadores, conforme a la Ley Núm. 11-1933.

12. Para lograr los recaudos, a partir del 23 de agosto de 2021, los tenedores de licencias debían emitir el primer pago de los derechos de licencias por la cantidad de quinientos dólares (\$500.00) por cada máquina y tendrían un término de treinta (30) días, que venció el 24 de septiembre de 2021, para cumplir con el requisito de pago. Igualmente debían emitir un segundo pago por la cantidad de quinientos dólares (\$500.00) por cada máquina en o antes de 31 de noviembre de 2021 y un tercer pago también por la cantidad de quinientos dólares (\$500.00) por cada máquina en o antes de 31 de enero de 2022.

13. El 20 de enero de 2022, se extendió el vencimiento del segundo pago de quinientos dólares (\$500.00) por máquina hasta el 15 de marzo de 2022 y el tercer pago por la cantidad de quinientos dólares (\$500.00) por máquina hasta el 15 de julio de 2022.

14. Así las cosas, el día 15 de marzo de 2022, la Junta de Comisionados de la Comisión emitió la Resolución CJ-22-03, mediante la cual extendió nuevamente el vencimiento del segundo pago de quinientos dólares (\$500.00) por máquina hasta el 30 de abril de 2022, cuya fecha de vigencia venció este pasado lunes 2 de mayo.

15. Para acogerse a dicha extensión hasta el 30 de abril de 2022, los Dueños Mayoristas u Operadores, incluyendo a los demandantes, debían presentar en o antes del 15 de abril de 2022, un listado con toda la información respecto a la ubicación y descripción de todas las máquinas a las cuales adhirieron lo marbetes y los RFID'S. De no cumplir con esta responsabilidad, no podría acogerse a la extensión del vencimiento de plazo y se exponían a que su licencia pudiera ser revocada y/o suspendida.

16. Asimismo, y de conformidad con la citada Resolución CJ-22-03, los Dueños Mayoristas u Operadores que desearan adquirir licencias y marbetes por más de cien (100) máquinas debían solicitarlo antes de 30 de abril de 2022, disponiendo que el pago se prorratearía a razón de cinco (5) meses (es decir un pago de seiscientos veinticinco dólares (\$625.00) por máquina) y debía pagarse en o antes del 30 de abril de 2022. Disponiendo, además, que de no solicitar una licencia por más de cien (100)

máquinas en dicho período, se entenderá que el Dueño Mayorista solo está interesado en tener una licencia por el mínimo de cien (100) máquinas. No se expedirán licencias para poseer más de cien (100) máquinas si el solicitante no ha cumplimiento [sic] con su deber de presentar el listado con toda la información respecto a la ubicación y descripción de todas las máquinas a las cuales adhirieron lo marbetes y los RFID'S.

17. Como podrá notar este Honorable Tribunal, la Orden Administrativa Núm. CJ-22-03 sobre el proceso de licencias de las máquinas de juegos de azar en ruta, se otorgó por la Comisión de Juegos estableciendo el proceso de renovación de licencias para que aquellos interesados pudieran permanecer, durante el periodo de transición del Artículo 7 de la Ley Núm. 81-2019, supra, con una licencia a su nombre. Esto es así ya que sin esa Orden todas las licencias vencieron el 30 de septiembre de 2022.

18. En otras palabras, sin la Orden Administrativa que hoy los Recurrentes impugnan, estos no tendrían derecho a una renovación y lo único que procediera por parte de la Comisión es liberar las licencias de las máquinas para otorgar licencias a nuevos solicitantes y proceder con la confiscación y multa de aquellos Dueños Mayoristas u Operadores y Dueños de Negocios que no estén autorizados para operar.

19. Ahora bien, posteriormente, el pasado 14 de Diciembre de 2022 el Gobernador de Puerto Rico firmó la Ley 104-2022 la cual, a su vez, enmendó la Ley Núm. 11, supra, a los efectos de establecer definiciones, una nueva cuantía para los derechos pagaderos por concepto de licencia, establecer un periodo de transición para la conexión al Sistema de Conexión Interna; crear nuevas escalas para la adquisición de licencias y variar la distribución de los ingresos de jugada y por concepto de licencia; y para otros fines relacionados.

20. Entre los cambios específicos que dicha Ley 104-2022 introdujo a la Ley Núm. 11, supra, se encuentran cambios en el cargo por licencia por máquina o renovación que, luego de dichas enmiendas, quedó en una cuantía de \$250.00. Esto representó una reducción en el costo de licencia por máquina o renovación de \$1,500.00 a \$250.00.

21. En adición a la Ley estableció un nuevo Sistema de Conexión Interna" y un periodo de transición para la conexión al "Sistema de Conexión Interna por parte de los dueños mayoristas, entre otros.

22. De otro lado, el Artículo 4 de la Ley 104-2022 establece que "luego de aprobada la presente Ley, la Comisión tendrá sesenta (60) días improrrogables para aprobar un reglamento que establezca el procedimiento para la otorgación de las licencias establecidas en esta Ley. Dicho Reglamento deberá ser evaluado por la Asamblea Legislativa antes de su aprobación para

asegurarse del total y fiel cumplimiento de esta Ley, dentro de un término de cuarenta y cinco (45) días a partir de la notificación. Dicho término discurrirá paralelo a los treinta (30) días dispuesto en la Sección 2.2 de la Ley 38-2017, según enmendada".

23. La Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico se encuentra trabajando en cumplir con el nuevo estado de derecho de conformidad con lo establecido en la Ley Núm. 11, supra, a consecuencia de las enmiendas introducidas por la Ley 104-2022.

24. Dichas enmiendas ciertamente inciden directamente en lo establecido en el texto de la Orden Administrativa Núm. CJ-22-03 por lo que, como mínimo, la Comisión está llamada a implementar aquellos cambios que la Ley 104-2022 insertó.

25. Entre estos, se encuentra el cobro de la nueva tarifa correspondiente al cargo por licencia por máquina o renovación, la implementación del periodo de transición para conectarse al Sistema de Conexión Interna, así como la certificación de proveedores de sistemas de interconexión.

26. Igualmente, la Comisión de deberá cumplir con la adopción de la correspondiente reglamentación, lo que en efecto se encuentra efectuando en estos momentos.

27. Siendo así, somos del criterio que el caso de epígrafe se ha tornado académico a la luz de la promulgación de la Ley 104-2022.

Oportunamente, los recurrentes cumplieron nuestra orden y expusieron su posición.

EF Gaming se opuso a que declaremos académico el trámite de epígrafe porque la Orden Administrativa OACJ-MR-22-01 y la directriz enviada el 12 de septiembre de 2022 disponen que "la Comisión le devolverá [al presentante] las solicitudes incompletas", lo cual es contrario a la Sección 2.7 de la LPAU.

Por su parte, FERIC LLC arguyó que la Orden Administrativa OACJ-MR-22-01 no es académica porque la Comisión no ha dejado sin efecto la solicitud. Además, que la mencionada orden tiene consecuencias colaterales "pues realiza amenazas de violación de

debido proceso de ley a cuestiones constitucionales" a saber: anula licencias y deniega solicitudes contrarias a la Ley Núm. 104-2022. A fin de cuentas, lo establecido en la Orden Administrativa, contrario a la Ley Núm. 104-2022, "podría suceder".

Luego de revisar cuidadosamente la OACJ-MR-22-01, la Ley Núm. 104-2022 y los escritos de las partes, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.³ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: 1) la concesión del remedio apropiado; 2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y 3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho del organismo administrativo.⁴

En lo aquí pertinente, la intervención judicial debe circunscribirse a determinarse las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.⁵ Ahora bien, ello no significa que el tribunal revisor tiene una facultad irrestricta para revisar las conclusiones de derecho del ente administrativo. Al

³ *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364 (2018); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

⁴ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

⁵ *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

contrario,⁶ los tribunales deben concederle gran peso y deferencia a las interpretaciones que los organismos administrativos realizan de las leyes y reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretación de la agencia, sustituyendo el criterio de éstas por el propio. De este modo, si la **interpretación** de la ley o reglamento que realiza determinada agencia administrativa es **razonable, aunque no sea la única razonable**, los tribunales debemos concederle deferencia. Más aún, los tribunales podrán sustituir el criterio de la agencia por el suyo únicamente cuando **no encuentren una base racional** para explicar la determinación administrativa.⁷

B.

La jurisdicción, fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes, está regulada por la aplicación de diversas doctrinas que dan lugar al principio de la justiciabilidad, a saber: la legitimación activa, **la academicidad** y la cuestión política. Como corolario de lo anterior, previo a la evaluación de los méritos de un caso, los tribunales debemos determinar si la controversia ante nuestra consideración es justiciable. Esto obedece a que los tribunales sólo tenemos facultad para resolver controversias genuinas dentro de una situación adversativa en la cual las

⁶ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra*, pág. 216; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000).

⁷ *Empresas Ferrer v. ARPe, supra*, pág. 266.

partes tengan un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas.⁸

En lo aquí pertinente, la doctrina de academicidad "constituye una de las manifestaciones concretas del concepto de justiciabilidad, que a su vez acota los límites de la función judicial".⁹ Así pues, un caso se torna académico cuando en el mismo se trata de obtener un fallo sobre una controversia inexistente, o una sentencia sobre un asunto el cual, por alguna razón, no podrá tener efectos prácticos.¹⁰ Así mismo, una controversia que en sus inicios era justiciable se puede convertir académica cuando los cambios fácticos o judiciales acaecidos durante el trámite judicial tornan ficticia su solución, convirtiéndose así en una opinión consultiva sobre asuntos abstractos de derecho.¹¹ Consecuentemente, la doctrina en cuestión "requiere que durante todas las etapas de un procedimiento adversativo, incluso la etapa de apelación o revisión, exista una controversia genuina entre las partes".¹²

No obstante, se han reconocido varias excepciones a la doctrina de academicidad, a saber: (1) cuando se plantea una cuestión recurrente que por su naturaleza se hace muy difícil dilucidarla nuevamente en los tribunales; (2) si la situación de hechos ha sido modificada por el demandado, pero no tiene características de permanencia; (3) cuando los

⁸ *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 370 (2002).

⁹ *Pueblo v. Ramos Santos*, 138 DPR 810, 824 (1995)

¹⁰ Véase, *Super Asphalt v AFI y otro*, 206 DPR 803, 816 (2021); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 846 (1999).

¹¹ *Super Asphalt v AFI y otro, supra*; *PPD v. Gobernador I*, 139 DPR 643, 675-676 (1995)

¹² *Pueblo v. Ramos Santos, supra*, pág. 824

aspectos de la controversia aparentan ser académicos, pero no lo son porque persisten consecuencias colaterales; (4) cuando el tribunal ha certificado un pleito de clase y la controversia se tornó académica para un miembro de la clase, mas no para el representante de la misma.¹³

Finalmente, una vez un tribunal determina que un caso es académico, por imperativo constitucional (ausencia de 'caso o controversia') o por motivo de autolimitación judicial, debe abstenerse de considerarlo en sus méritos.¹⁴

C.

Finalmente, la Regla 83 (B) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones dispone:

(B) Una parte podrá solicitar en cualquier momento la desestimación de un recurso por los motivos siguientes:

(1) que el Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción;

...

(C) El Tribunal de Apelaciones, a iniciativa propia, podrá desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional por cualesquiera de los motivos consignados en el inciso (B) precedente.¹⁵

-III-

Luego de revisar cuidadosamente la Orden OACJ-MR-22-01 y la Ley Núm. 104-2022, concluimos que la interpretación de la Comisión es razonable y amerita nuestra deferencia. No estamos, bajo ninguna circunstancia, en un escenario en que la interpretación del órgano administrativo de las leyes

¹³ *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 438-439 (1995).

¹⁴ *Super Asphalt v AFI y otro, supra; San Antonio Maritime v. PR Cement Co.*, 153 DPR 374, 387 (2001).

¹⁵ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83 (B) y (C).

y reglamentos que le corresponde poner en vigor "no encuentre base racional".

En cambio, los recurrentes no derrotaron la presunción de corrección que cobija la interpretación de la Comisión de la Orden Administrativa OACJ-MR-22-01 y de la Ley Núm. 104-2022.

En síntesis, con la aprobación de la Ley Núm. 104-2022 han ocurrido cambios fácticos que convirtieron en ficticia cualquier solución a la controversia ante nos.

Finalmente, no se configura ninguna de las excepciones a la doctrina de academicidad que podrían haber otorgado justiciabilidad a los recursos de los recurrentes.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el trámite administrativo de epígrafe por haberse tornado académico.

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