Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

Q & W VIDEO GAMES & ENTERTAINMENT CORP.; W GAMES CORP.; RICARDO'S ENTERTAINMENT CORP. Y COMPUTERS AND GAMES, INC. Recurrentes Vs. DEPARTAMENTO DE HACIENDA, ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO Recurridos	KLRA201500811	Revisión administrativa procedente del Departamento de Hacienda Sobre: Impugnación de Reglamento

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh

García García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de septiembre de 2015.

Comparece ante nuestra consideración, Q & W Video Games & Entertainment, Corp., W Games, Corp., Ricardo's Entertainment, Corp. y Computers and Games, Inc., conjuntamente denominados recurrentes o promoventes. En su recurso, los promoventes impugnan el Reglamento Núm. 4917 que enmendó el Capítulo V y la Sección 7.1 del Capítulo VII del Reglamento Operacional de la Lotería Adicional, Reglamento Núm. 7331 del Departamento de Hacienda de Puerto Rico. Los promoventes alegan que, al promulgar estas enmiendas, el Secretario del Departamento de Hacienda excedió la autoridad concedida por la Ley[1], por lo que realizó un acto *ultra vires*. En razón de ello, nos solicitan que declaremos nula la aprobación del

[1] Ley Núm. 10 de 24 de mayo de 1989.

Reglamento Núm. 4917 que enmendó el Reglamento Operacional de la Lotería Adicional, *supra*.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, desestimamos el recurso presentado por carecer de jurisdicción para atenderlo.

I

La Ley Núm. 10 del 24 de mayo de 1989, 15 LPRA secc. 802, estableció en Puerto Rico un sistema de lotería adicional y concedió al Secretario del Departamento de Hacienda de Puerto Rico la capacidad de crear un sistema de lotería adicional mediante la promulgación de reglamentos. Asimismo, la ley estableció el procedimiento que el Secretario deberá seguir para la aprobación de un reglamento a estos efectos. Véase 15 LPRA secc. 807(a-b).

El 4 de mayo de 2015, el Secretario del Departamento de Hacienda adoptó un Reglamento en el que enmendó el Capítulo V y la Sección 7.1 del Capítulo VII del Reglamento Operacional de la Lotería Adicional, *supra.* Tales enmiendas autorizaron el uso de juegos de Video Lotería en Puerto Rico. La Sección 5.1 del Capítulo V del Reglamento Operacional de la Lotería Adicional, *supra,* dispone que los juegos de Video Lotería:

> [...] son los Juegos simulados electrónicamente que se disponen más adelante en este Capítulo, administrados mediante un Sistema Central de Computadora. Las reglas aplicables a cada juego de Video Lotería estarán disponibles al jugador a través del Vendedor de Jugadas y de la Lotería Electrónica, física o electrónicamente. El resultado de las Jugadas en todos los Juegos de Video Lotería estará determinado mediante el uso de un Generador de Números al Azar. Para cualquier juego de Video Lotería seleccionado por el jugador, al jugar el Juego de Video Lotería en un Terminal de Video Lotería el jugador específicamente autoriza al Generador de Números al Azar certificado por un tercero a determinar el resultado de todos y cada uno de los Juegos de Video Lotería jugados en una sesión de Juegos. El resultado de los juegos de Video Lotería está determinado por predominancia de suerte y no por las destrezas o juicio del juzgador.

Los juegos específicamente autorizados por este capítulo del Reglamento son: video póker, video keno, video domino, video blackjack, video bingo, video carrete, video ruleta, juegos basados en video dados y cualquier otro juego autorizado por el Secretario mediante orden administrativa, equivalentes a los juegos antes descritos. Estas enmiendas entraron en vigor el 3 de julio de 2015.

Los promoventes de este recurso son empresas operadoras de máquinas de juegos electrónicos similares a las máquinas de Video Lotería. Los dueños de estas máquinas alegan que su negocio se vería afectado con la instauración de este tipo de lotería, toda vez que las máquinas de Video Lotería serían instaladas en los mismos lugares que radican las de ellos. Asimismo, los promoventes señalaron que la instalación de este tipo de máquinas les provoca un daño real, sobre todo, porque su equipo tendrá que competir con máquinas que estarán autorizadas a pagar los premios en efectivo.

A causa de lo antecedente, el 3 de agosto de 2015, los promoventes presentaron este recurso de revisión judicial e impugnaron los siguientes puntos:

> EL CAPÍTULO V DEL REGLAMENTO AQUÍ IMPUGNADO ES NULO, POR LOS JUEGOS DE "VIDEOLOTERÍA" ALLÍ MENCIONADOS NO ESTAR BAJO LA DEFINICIÓN DE AQUELLOS QUE PUEDAN AUTORIZARSE MEDIANTE VÍA REGLAMENTARIA POR EL SECRETARIO BAJO LA LEY 10 DEL 24 DE MAYO DE 1989.
>
> LA SECCIÓN 7.1 DEL CAPÍTULO VII DEL REGLAMENTO AQUÍ IMPUGNADO ES NULA, YA QUE NO INCLUYE LOS JUEGOS DE LA "VIDEOLOTERÍA" EN LA LISTA DE AQUELLOS EN LOS QUE SE REQUIERE REALIZAR UN SORTEO PÚBLICO; ESTO EN CONTRAVENCIÓN DEL REQUISITO DE LA LEY 10 DE 24 DE MAYO DE 1989 REFERENTE A LOS JUEGOS AUTORIZADOS POR REGLAMENTOS CREADOS BAJO DICHA LEY.

Así las cosas, el 4 de agosto de 2015, los promoventes presentaron ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico una solicitud de *Certificación Intrajurisdiccional* a la cual se le asignó el número

CT-2015-0009 y al momento de emitir esta Sentencia, no ha sido resuelta.

Por su parte, el 21 de agosto de 2015, el Departamento de Hacienda compareció ante este Tribunal de Apelaciones y presentó una moción de desestimación por falta de jurisdicción. En síntesis, explicó que los promoventes pretendían utilizar este recurso de revisión para impugnar un Reglamento de su faz, también conocido como "acción de nulidad", según dispone la Sección 2.7 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA secc. 2127 (en adelante, LPAU). Sin embargo, no alegaron ninguna falta en el proceso de aprobación del Reglamento, según provee dicha sección de la LPAU. Por el contrario, los recurrentes utilizaron este recurso para impugnar la validez de las enmiendas al Reglamento Operacional de la Lotería Adicional, *supra,* planteando que las enmiendas no cumplen con lo autorizado en la Ley Núm. 10, *supra.* Así pues, no estamos ante una acción de nulidad propiamente y este Tribunal de Apelaciones no tiene jurisdicción original para atenderlo.

Los recurrentes se opusieron a la solicitud de desestimación del Departamento de Hacienda. A pesar de que reconocen que la acción de nulidad permitida por la Secc. 2.7 de la LPAU es solo para cuestionar que la reglamentación aprobada incumplió con las garantías procesales de la LPAU, insisten los promoventes en que su recurso ante nos es para impugnar que el Departamento de Hacienda no tenía autoridad en ley para aprobar la reglamentación en discusión.

Examinados los planteamientos esbozados por las partes, procedemos a exponer el derecho aplicable.

II

Jurisdicción

La jurisdicción es la autoridad o el poder de un Tribunal o de un foro administrativo para poder considerar y decidir determinada controversia o asunto. Pérez Lopez v. CFSE, 189 DPR 877, 882 (2013); CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. *et al.*, 179 DPR 391, 403-404 (2010).

Reiteradamente, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que los Tribunales "debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción", por lo que tenemos la indelegable labor de auscultar nuestra propia jurisdicción, incluso cuando ello no se nos solicitara. Mun. Aguada v. J.C.A., 190 DPR 122 (2014); S.L.G. Solá Moreno v. Bengoa Becerra, 182 DPR 675, 653 (2011). Los Tribunales no ostentamos discreción para asumir jurisdicción donde no la tenemos. Constructora Estelar v. Aut. Edif. Púb., 183 DPR 1, 22 (2011); S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo, 169 DPR 873, 883 (2007). Un dictamen emitido sin jurisdicción no tiene efecto alguno, ya que es nulo en derecho e inexistente. *Íd.*, págs. 882-883.

Cuando un Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción, "procede la inmediata desestimación del recurso apelativo conforme lo ordenado por las leyes y reglamentos para el perfeccionamiento de estos recursos". *Íd*, pág. 883. Paralelamente, un recurso o una apelación presentada *prematura* o *tardíamente* priva insubsanablemente de jurisdicción y autoridad al Tribunal ante el cual se recurre para atender el asunto, caso o controversia. *Íd.*, págs. 883-884. De otra parte, un recurso o una apelación prematura o tardíamente presentada carece de eficacia y no produce ningún efecto jurídico, pues, al momento de su presentación, su naturaleza prematura o tardía hace que el foro apelativo no tenga autoridad alguna para acogerlo. *Íd.,* pág. 884.

Ante esos casos, el Tribunal desestimará la acción o el recurso ante sí y no entrará en los méritos de la cuestión planteada en el recurso. Pérez López v. CFSE, *supra*, pág. 883; S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo, *supra*, pág. 883.

La determinación de jurisdicción requiere un análisis profundo de los hechos y argumentos traídos a nuestra atención. No es un asunto que debe atenderse liviana ni mecánicamente, pues la determinación incorrecta de un Tribunal sobre su falta de jurisdicción podría dejar sin remedio a una parte.

Por último, la Regla 83(B) (1) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83(B) (1) y (C), es la que nos faculta, por iniciativa propia o ante la solicitud de parte, a desestimar un recurso cuando carecemos de jurisdicción para atenderlo.

Proceso de Reglamentación

La LPAU, *supra,* se aprobó 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 procesos adjudicativos. Para alcanzar esos 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. Por tanto, éstos desplazan y tienen predominio sobre toda regla de una agencia que sea contraria a ella. Es por ello que, de ordinario, las agencias vienen obligadas a conducir sus procedimientos de acuerdo con la mencionada ley. Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, 174 DPR 174 (2008).

El proceso de reglamentación es uno de aplicación general, en el que se adjudican derechos u obligaciones de una o más personas específicas, como sucede en un proceso adjudicativo. En el proceso de adopción de una regla o reglamento no se adjudica

una controversia entre una o más personas específicas, es decir entre las partes, sino que se establece una norma de aplicación general. Así pues, a diferencia de la adjudicación en la que la expedición de órdenes de aplicación particular determina los derechos y obligaciones de partes específicas, la reglamentación dispone la promulgación de reglas de aplicación general que encarnan una política o prescriben una norma legal. J.P. v. Frente Unido I, 165 DPR 445 (2005).

Las agencias pueden adoptar reglas legislativas y reglas no legislativas. En lo pertinente, el Tribunal Supremo ha definido la "regla legislativa" como "aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley". Asoc. de Maestros v. C.R.T.S.P., 159 DPR 81, 93 (2003). En razón de ello, las reglas legislativas se adoptan mediante un proceso formal establecido en la LPAU que condiciona la adopción de este tipo de regla a un proceso de notificación, participación ciudadana y publicación.

El cumplimiento del proceso de formular reglas o adoptar reglamentos es indispensable para reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada, ya que ello forma parte de las garantías procesales que permean todo el estatuto. Cualquier incumplimiento sustancial con el proceso, vicia la validez del reglamento adoptado. *Íd.* Al respecto, nos explica el Prof. Demetrio Fernández Quiñonez: "*Es imprescindible cumplir con los requisitos de la notificación de la regla propuesta, concesión de oportunidad a la ciudadanía de presentar sus escritos y publicación de la regla adoptada...*". D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da Ed. Rev., Bogotá, Ed. Forum, 2001, Sec. 3.2 (I), pág. 121. Véase, además, Mun. de San Juan v. J.C.A., *supra*.

Luego de la aprobación de un reglamento por cualquier agencia, se tiene que presentar ante el Departamento de Estado y, posteriormente, someter copia en la Biblioteca Legislativa. 3 LPRA sec. 2128. El Tribunal Supremo ha reiterado que, una vez la agencia adopta la regla o reglamento, es requisito indispensable presentarlo ante el Departamento de Estado, el cual posee la facultad de rechazarlo, enmendarlo o aprobarlo sin más. Si el reglamento es aprobado por el Secretario de Estado, entonces debe publicarse en un diario una síntesis de éste. Dicho reglamento comenzará a regir, de ordinario, pasados treinta (30) días de su presentación. Asoc. de Maestros v. C.R.T.S.P., *supra*.

Revisión Judicial, acción de nulidad

Cuando un ciudadano busca cuestionar la validez de un Reglamento al amparo de la LPAU. En relación a ello, la Sec. 2.7 de la LPAU, 3 LPRA 2127, dispone:

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

Consecuentemente, será nula toda regla o reglamento que no cumpla sustancialmente con lo dispuesto en dicha ley. 3 LPRA sec. 2127(a). Así pues, la validez de un reglamento administrativo depende de que la agencia haya cumplido con cuatro requisitos básicos: notificar al público de la reglamentación propuesta que ha

de adoptarse, proveer una oportunidad para la participación ciudadana, presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado y la publicación de la reglamentación. Mun. San Juan v. J.C.A., 152 DPR 673, 690-691 (2000).

No obstante, es importante aclarar que la impugnación de un reglamento de su faz se circunscribe a los casos en que se alega el incumplimiento con las garantías procesales de la LPAU. Según lo resuelto en Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, *supra*, cualquier ciudadano puede impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa por el incumplimiento de las disposiciones de la LPAU dentro del término de treinta (30) días, haya participado o no en el proceso para su aprobación. Éste deberá presentar una acción de nulidad ante este Tribunal de Apelaciones en la que deberá limitar sus alegaciones a violaciones al proceso de aprobación del reglamento. Ello es así, ya que el Tribunal Supremo reconoció que este tipo de acción es distinta a cualquier otra acción que pueda presentar un ciudadano como consecuencia de la aplicación de un reglamento que le parezca que carece de validez. Asoc. Dueños Casas Parguera, Inc. v. J.P., 148 DPR 307, 315 esc. 4 (1999).

Por tanto, la acción de nulidad contemplada en la Sec. 2.7 de la LPAU no dejó espacio para que el promovente de la impugnación levante argumentos dirigidos a invalidar una norma que ha cumplido con el proceso de reglamentación establecido en el Capítulo II de la LPAU. Así lo resolvió el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, *supra,* donde el Tribunal expresó:

> De una interpretación integrada de sus tres incisos, tomada razón de que dicha sección es parte de un esquema legislativo más amplio, se desprende con meridiana claridad que el campo de operación de la acción de nulidad está limitado a situaciones en que se alegue el incumplimiento con el proceso de reglamentación de la L.P.A.U. o de alguna otra

> disposición de esa ley. En consecuencia, resulta forzoso concluir que la sec. 2.7 de la L.P.A.U. no dejó margen, para la presentación de argumentos de otro tipo por parte de ciudadanos meramente interesados en solicitar la anulación de un reglamento que, en términos procesales, cumplió sustancialmente con las exigencias de la L.P.A.U.
>
> [...]
>
> Concretamente fortalecemos la particular función de la acción de nulidad de la L.P.A.U., como medio para garantizar que las agencias administrativas del país cumplan a cabalidad con el procedimiento de reglamentación establecido por dicha ley. A su vez, evitamos sujetar a los reglamentos promulgados por esas agencias a una revisión judicial directa por causas que no fueron contempladas por el legislador al regular la manera en que había de ejercerse la facultad revisora de los tribunales. *Íd.,* págs. 188-190.

Por último, conviene distinguir que en Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud, 156 DPR 105 (2002), los peticionarios de ese caso recurrieron oportunamente mediante un recurso de revisión que impugnaba entre otros asuntos, que la reglamentación entonces en controversia no fue aprobada conforme a las garantías procesales de la LPAU, según provista por la Sec. 2.7 (b) de esa legislación. *Íd.*, págs. 120-121 y 152-153. Como veremos a continuación, esta no es la situación ante nuestra consideración.

III

Procedemos a atender prioritariamente el argumento desestimatorio planteado por el Departamento de Hacienda.

El Departamento de Hacienda arguye que, según lo resuelto en Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, *supra,* la intención del legislador al establecer la acción de nulidad o acción de impugnación que surge de la Sec. 2.7 de la LPAU fue crear un procedimiento uniforme donde el poder judicial pudiera pasar juicio sobre la forma en que la agencia adoptó un reglamento, sobre todo, porque se trata de la adopción de reglas de aplicación general que encarnan una política pública. En razón de ello, el Departamento de Hacienda argumenta que procede la

desestimación del recurso, toda vez que los promoventes no han alegado que se violentó algún paso en el procedimiento de adopción y promulgación de las enmiendas al Reglamento Operacional de la Lotería Adicional, *supra.* Le asiste la razón.

Al examinar cuidadosamente este recurso podemos colegir que, ciertamente, los planteamientos esbozados por los promoventes están dirigidos a cuestionar el cumplimiento de las enmiendas al Reglamento con la Ley Núm. 10, *supra,* la cual establece facultades del Secretario del Departamento de Hacienda en relación a la Lotería Adicional en Puerto Rico.

De un examen minucioso del expediente de autos, es forzoso concluir que los promoventes presentaron una acción de nulidad o acción de impugnación, sin embargo, no cumplieron con lo que dispone la ley y la jurisprudencia interpretativa al esbozar sus planteamientos de error. La Sec. 2.7 de la LPAU y la normativa expuesta en Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, *supra,* es clara al decretar que la acción para la cual este Tribunal de Apelaciones posee jurisdicción original es aquella en la que se alega la nulidad de un reglamento porque, al promulgarse, la agencia correspondiente incumplió con el proceso de reglamentación específicamente instituido en la Sec. 2.7 de la LPAU.

En Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, *supra,* el Tribunal Supremo aclaró que otro tanto ocurre cuando un ciudadano se siente agraviado por la aplicación de un reglamento. En tal caso, el ciudadano deberá presentar un recurso impugnando la validez de la actuación de la agencia ante el Tribunal de Primera Instancia correspondiente. *Íd.,* págs. 184-185.

A tenor con lo anterior, concluimos que, en efecto, procede la desestimación del recurso de epígrafe, ya que esta Curia no posee

jurisdicción para atender los planteamientos ahí esbozados, por no tratarse de señalamientos impugnando de su faz el Reglamento aprobado por el Departamento de Hacienda.

IV

Por los fundamentos expuestos anteriormente, se desestima el recurso presentado por falta de jurisdicción.

Notifíquese inmediatamente.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones