

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE AGUADILLA Y ARECIBO
PANEL XI

NERY E. ADAMES SOTO,
En su carácter de Secretario
del DEPARTAMENTO DE
ASUNTOS DEL
CONSUMIDOR

RECURRENTE

V.

DENISSE TORRES
IRIZARRY H/N/C YIREH
CONTRACTORS

RECURRIDA

KLRA201601175

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
procedente del
Departamento de
Asuntos del
Consumidor de
Arecibo

Caso Núm.:
L-146-16-51419

Sobre: Registro de
Contratistas

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Juez Vicenty Nazario y el Juez Rivera Torres

González Vargas, Troadio, Juez Ponente.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de diciembre de 2016.

El Departamento de Asuntos del Consumidor (DACo), representado por el abogado del Interés Público, Lcdo. Raúl González Cortés, recurre ante este Foro de una determinación de esa agencia que dejó sin efecto una multa de \$1,000 impuesta a Denisse Torres Irizarry h/n/c Yireh Contractors. Lo anterior por no renovar su inscripción en el Registro de Contratistas.

Por las razones que detallaremos a continuación, confirmamos la determinación recurrida.

I

El 10 de noviembre de 2015 el DACo notificó a la señora Torres Irizarry la imposición de una multa administrativa de \$1,000 por no renovar su licencia de contratista, según dispone la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, los Artículos 2 al 4 de la Ley Núm. 146-1995 y las Reglas IV, VI y XII del Reglamento Núm. 8172 para el Registro de Contratistas.¹ La señora Torres Irizarry contestó la notificación de multa y solicitó una

¹ El 4 de septiembre de 2015 el DACo envió una carta a la señora Torres Irizarry indicándole que su registro de contratista expiraba el 6 de octubre del mismo año. Apéndice del recurso, págs. 86-89.

vista administrativa ante la agencia para dilucidar el asunto. La misma se celebró el 25 de mayo de 2016 y se presentaron los testimonios del Sr. José Orlando Alicea Barreto, Inspector del DACo y la señora Torres Irizarry. Esta última solicitó la desestimación del caso de epígrafe, y el 6 de junio de 2016 el DACo ordenó lo siguiente:

“Se ordena a Denisse Torres Irizarry h/n/c Yireh Contractors a que dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de notificación de esta orden, presente su solicitud de desestimación conforme a la prueba desfilada y admitida en evidencia y al derecho aplicable.

Luego de presentada la solicitud de desestimación por la representación legal de Yireh Contractors se ordena al abogado del interés público del Departamento a presentar su posición con relación a la Solicitud de Desestimación dentro de un término de treinta (30) días.”²

Luego de varios trámites procesales relacionados a la regrabación de la vista, la señora Torres Irizarry presentó una moción de desestimación.³ Adujo que el DACo no estaba facultado a emitir una multa por no renovar la inscripción en el Registro de Contratistas contra una persona que ya no estaba ejerciendo como tal, según la Ley Núm. 146-1995 y el Reglamento Núm. 8172.

El 25 de agosto de 2016 el abogado del Interés Público del DACo alegó que la señora Torres Irizarry presentó una moción de desestimación sin notificarle, según requería la Regla 28.1 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de esa agencia, lo que le privó del debido proceso de ley en cuanto a su derecho a defenderse. Por ello, la señora Torres Irizarry solicitó al DACo la concesión de un término de 30 días a la otra parte para exponer su posición a partir del 6 de septiembre de 2016.

Llegado a este punto, el DACo emitió la Resolución que hoy revisamos. Explicó que tan pronto fue presentada la moción de desestimación de la señora Torres Irizarry, impartió instrucciones a la Sra. Marisol Arbelo, empleada del Departamento, para que le entregara una copia a la mano al abogado del Interés Público, el Lcdo. González Cortés.

² Apéndice del recurso, págs. 72-73.

³ Presentada el 18 de agosto de 2016.

Estableció que al Lcdo. González Cortés no se le violó el debido proceso de ley, pues este tuvo oportunidad de contestar y oponerse al escrito de la otra parte, conforme a la prueba desfilada y admitida en evidencia. Por su pertinencia, reproducimos las siguientes determinaciones de hecho que surgen de la decisión recurrida⁴:

12. El Inspector del Departamento José Alicea Barreto admitió en la vista que el reglamento 8172 establece que el contratista tiene que renovar pero es para seguir operando.

13. El Inspector José Alicea Barreto admitió en la vista que una persona que no está operando no tiene la obligación de renovar la licencia.

14. El Inspector del Departamento José Alicea Barreto admitió que de su inspección del expediente no surge que Denisse Torres hubiese estado operando como contratista en ninguna parte luego del 5 de octubre de 2015.

17. El Inspector del Departamento José Alicea Barreto admitió en la vista que la Ley 146 le faculta a multar a contratistas que están operando, pero no le faculta a multar a contratistas que no están operando.

21. El Inspector del Departamento José Alicea Barreto admitió en la vista que si el contratista no va a seguir operando como contratista, no tiene que renovar la licencia.

23. El Inspector del Departamento José Alicea Barreto admitió en la vista que de su conocimiento personal ni del expediente no surge que Denisse Torres estuviese administrando de manera directa o indirecta algún proyecto.

26. El Inspector del Departamento José Alicea Barreto admitió en la vista que el hecho de que aparezcas un año en el registro de contratista no te hace contratista el próximo año.

28. El Inspector del Departamento José Alicea Barreto admitió en la vista que en el Departamento no existe un formulario para cancelar la inscripción al registro de contratista.

31. Del testimonio de la señora Denisse Torres Irizarry surge que luego del 6 de octubre de 2015 hasta el día de efectuada la vista no se llevó a cabo ninguno de los actos contenidos en la definición de contratista según el Reglamento del Departamento en el Artículo 5 del Reglamento Número 8172.

⁴ Apéndice del recurso, págs. 19-25.

Finalmente, la agencia administrativa concluyó, conforme al testimonio del Inspector José Alicea Barreto y la señora Torres Irizarry, que ésta no infringió ninguna Ley o Reglamento aplicable al DACo. Por tanto, declaró no ha lugar la multa impuesta y ordenó el cierre y archivo del presente caso.

Inconforme con esta determinación, el 27 de septiembre de 2016 el abogado del Interés Público del DACo solicitó reconsideración. Adujo, en general, que la Jueza Administrativa actuó arbitrariamente al impartir instrucciones a una empleada del Departamento y actuar como abogada de una parte, sin emitir una orden a los efectos de la ausencia de notificación de la solicitud de desestimación de la señora Torres Irizarry. El 11 de octubre de 2016 la agencia declaró no ha lugar la moción de reconsideración.

Aun en desacuerdo, el abogado del Interés Público del DACo acude ante nos mediante recurso de revisión judicial y alega que la agencia administrativa erró:

...al actuar de manera parcializada y en claro abuso de discreción como foro adjudicador al reconocer que una parte (parte infractora p/c de su abogado) no notificó su escrito de desestimación al abogado del interés público en violación a la Regla 28.1 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del DACo (#8034) e instruir de manera afirmativa a una empleada del Departamento para subsanar tal ausencia de notificación en vez de emitir orden al respecto de tal violación cometida, lo cual constituye un abuso de discreción y parcialidad;

...al actuar de manera arbitraria, caprichosa y en clara violación del debido proceso de ley y en contravención a las órdenes del 6 de junio de 2016 y 20 de junio de 2016, lo cual le impidió a la parte del interés público el derecho a ser oído finalmente por escrito conforme lo establece LPAU;

...al desestimar en sus méritos el presente aviso de infracción sin la comparecencia del abogado interés público al impedirle el derecho de refutar-replicar la prueba en contra (solicitud de desestimación) conforme LPAU, cuando aún no había transcurrido el término ordenado y dispuesto para ello en la orden del 6 de junio de 2016 y reconocido por la parte infractora en su moción del 6 de septiembre de 2016;

...al desestimar en sus méritos el presente aviso de infracción por razón de que el Departamento no tiene facultad ni autoridad para multar por la no renovación anual del Registro de Contratista conforme la Ley y

Reglamento vigente contrario a la determinación de hechos #29 que reconoce si existen requisitos para ello.

II

A. Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del DACo, Reglamento Núm. 8034 y Ley de Registro de Contratista, Ley Núm. 146 de 10 de agosto de 1995

El DACo es un organismo para vindicar e implementar los derechos de los consumidores. La Ley Núm. 146-1995 ordena a los contratistas a inscribirse en un registro público, en el que constan las determinaciones finales del DACo en las querellas contra ellos; provee un esquema para el cobro de la fianza a base del volumen de negocios del contratista en el año anterior, volumen que éste debe certificar en su solicitud de inscripción o de renovación anual; dispone que el DACo debía emitir certificaciones a los contratistas debidamente inscritos, y faculta al DACo para promulgar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de la ley. 23 LPRA sec. 1020 (b), (c), (d), (e), entre otras disposiciones.⁵ El Art. 5 dispone que toda persona natural o jurídica que no cumpla con las disposiciones de la ley podría ser procesada por incurrir en delito menos grave o, a discreción del Secretario, podría imponérsele una multa de no más de \$5,000.

En *Martínez v. D.A.Co.*, 163 DPR 594, 603 (2004), el Tribunal Supremo expresó que la propia ley hacía referencia a la renovación anual de la inscripción, aunque no la imponía expresamente como una obligación. No obstante, entendió que la renovación de la inscripción se ataba al concepto medular de la fianza del contratista. Así, para mantener una fianza vigente y de una cantidad que resultara proporcional al negocio del contratista, no bastaba con prestar fianza una vez y continuar usando esa cantidad como el monto requerido en años subsiguientes. El legislador exigió que, una vez inscrito y luego de pagar su fianza una

⁵ La Ley define "contratista" como: "una persona natural o jurídica que somete una propuesta u oferta de construcción, administra, dirige o en cualquier otra forma directa o indirecta, asume la dirección de una obra de construcción, según definida en este capítulo, o que se anuncia como tal. Este término incluye también a los subcontratistas o cualquier contratista especializado y a toda persona que se dedique a la industria de la construcción." 23 LPRA sec. 1020b (b).

primera vez, cada año el contratista certifique su volumen de negocio en una renovación anual de su inscripción y pague una nueva fianza de acuerdo con tal monto.

Por su parte, el propósito del Reglamento Núm. 8034 es asegurar la solución justa, rápida y económica de las querellas presentadas ante o por el DACo y proveer un procedimiento uniforme para su adjudicación.

En lo pertinente, la Regla 28.1 dispone que toda parte que radique un escrito ante el Departamento vendrá obligado a notificarlo de inmediato a las demás partes que hayan comparecido en el procedimiento administrativo.

III

Mediante los primeros tres señalamientos de error el abogado del Interés Público del DACo alega que la juzgadora de los hechos actuó parcializada al enviar a una empleada del Departamento a notificarle a la mano la solicitud de desestimación de la señora Torres Irizarry. Entiende que la Jueza Administrativa se convirtió en abogada de una parte al así proceder. No le asiste la razón.

Desde *Pérez Ríos v. Hull Dobbs*, 107 DPR 834, 840 (1978), nuestro Tribunal Supremo estableció que las agencias administrativas fueron creadas para funcionar sin el rigorismo procesal que generalmente caracteriza a los tribunales tradicionales. El norte de estos procedimientos es una adjudicación justa, práctica y flexible, menos costosa que la litigación usual y menos complicada.⁶ Conviene, además, recordar las expresiones del Tribunal Supremo en ese mismo tenor en el caso Junta de Planificación v. J.A.C.L., 109 DPR 219 (1979):

La esencia del trámite administrativo es su flexibilidad y no debe recargarse con el rigor formalista que en el pasado caracterizó los procedimientos judiciales.

Conforme a la filosofía y naturaleza del proceso administrativo, en el presente caso no se vulneraron los derechos del DACo al ser notificado del escrito en controversia a través de una empleada de la

⁶ Citando a 1 Davis, *Administrative Law Treatise* (1958), Sec. 1.05; *Martínez v. Tribunal Superior*, 83 DPR 717, 723 (1961); *J.R.T. v. Missy Mfg. Corp.*, 99 DPR 805, 812 (1971); *P.R. Tel. Co. v. Tribunal Superior*, 102 DPR 231, 233 (1974).

agencia. Nótese, a modo de ejemplo, que frecuentemente en las querellas administrativas, es la propia agencia la que notifica la querella a la parte querellada. La Oficina del Interés Público tuvo oportunidad de expresar su parecer en la vista celebrada el 25 de mayo de 2016, luego que fuera notificado de la solicitud de desestimación, de modo que el adjudicador tuvo oportunidad de escuchar a la Oficina previo a disponer de la referida moción.

Despojado este proceso del rigorismo procesal, antes mencionado, lo más importante es que el abogado del Interés Público fuera notificado, como aquí ocurrió, precisamente en protección de su derecho a responder a la Moción y para asegurar que los procesos no se vieran interrumpidos por errores subsanables de las partes en ese proceso. De ahí que no actuó de manera impropia la funcionaria adjudicativa al gestionar que se notificara a la Oficina mediante funcionarios de la agencia, para asegurar su comparecencia.

En cuanto al cuarto señalamiento de error, en el presente caso no está en controversia que la señora Torres Irizarry, a través de Yireh Contractors, fungió en años anteriores como contratista, por lo que le aplicaban las disposiciones de la Ley Núm. 146-1995. No obstante, de las determinaciones de hecho de la agencia administrativa surge que la señora Torres Irizarry acreditó como defensa a la multa administrativa, que su esposo y dueño del negocio se había mudado al estado de Nueva York y remitió una carta al DACo mediante la cual le solicitó que se le “congelara” la licencia por confrontar problemas personales, por lo que no estaba activo en el campo de la construcción.

No hay duda que la persona natural o jurídica que realice obras sin haberse registrado previamente en el Registro está sujeta a las penalidades criminales y civiles que establece la Ley Núm. 146-1995. La misma también autoriza al DACo a imponer multas por el incumplimiento con sus disposiciones. Ahora bien, en el caso particular que hoy atendemos, al momento de la imposición de la multa en controversia, la

señora Torres Irizarry y su esposo no fungían como contratistas, lo cual quedó así establecido a satisfacción de la agencia en la vista celebrada, con el beneficio, incluso, del testimonio del Inspector del DACo.

En suma, concluimos que no fue *ultra vires* la actuación del DACo de eliminar la multa a la señora Torres Irizarry en tales circunstancias. Recordemos que los tribunales debemos ser deferentes a las interpretaciones que hagan las agencias de las leyes y reglamentos que les corresponde implementar, así como de las decisiones que emitan, especialmente en su apreciación de la prueba y los hechos determinados. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 743 (2012); *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997).

IV

En vista de todo lo anterior, se confirma la Resolución recurrida.

Lo acuerda y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones