

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

WILFREDO
VÁZQUEZ SANES;
CARMEN A. DÍAZ
RODRÍGUEZ
Recurrentes

v.

AGRIPINO
APONTE RIVERA
Recurrido

KLRA201800259

Revisión Administrativa
procedente del
Departamento de Asuntos
del Consumidor, Oficina
Regional de Caguas

Caso Número:
CA0006583

Sobre: Ley Núm. 5, Contrato
de Obra, Incumplimiento de
Contrato

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Juez Ortiz Flores y el Juez Rodríguez Casillas

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2018.

Comparece el señor Wilfredo Vázquez Sanes y la señora Carmen A. Díaz Rodríguez (recurrentes) mediante recurso de revisión administrativa y nos solicitan que revoquemos la *Resolución* emitida por el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) el 5 de marzo de 2018 y notificada el 19 de marzo de 2018. En el mencionado dictamen DACO declaró “No Ha Lugar” la querella presentada por los recurrentes y, en consecuencia, ordenó su cierre y archivo.

Adelantamos que, por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la *Resolución* recurrida.

I

El 4 de junio de 2015 los recurrentes presentaron *Querella*¹ contra el señor Agripino Aponte Rivera (Sr. Aponte). En esta, alegaron que el 18 de octubre de 2014 celebraron un contrato con el Sr. Aponte en el que este último se obligó a construir una residencia en Aguas Buenas. Sostuvieron que durante la construcción se suscitaron varios desacuerdos por lo que se reunieron con el Sr. Aponte para solicitar la cancelación del contrato ante los múltiples errores que alegaron existían en la

¹ Véase Anejo III del Recurso de Revisión Judicial.

construcción. En su querrela los recurrentes detallaron los defectos que alegaban presentaba la construcción, entre ellos defectos en el sistema eléctrico y en la plomería. El 3 de julio de 2015 el Sr. Aponte presentó *Contestación a Querrela*². Tras haberse llevado a cabo varias inspecciones oculares, el investigador a cargo del caso presentó *Informe de Inspección*³ el 30 de octubre de 2015. El 16 de noviembre de 2015 los recurrentes presentaron *Objeciones al Informe de Inspección*⁴. Por su parte, el Sr. Aponte presentó *Solicitud de Aclaración de Informe*⁵ el 17 de noviembre de 2015.

Así las cosas, DACO celebró vistas administrativas los días 6 de diciembre de 2016, 28 de marzo, 21 de noviembre y 7 de diciembre de 2017. En lo pertinente a la controversia que tenemos ante nuestra consideración surge del expediente que en la vista celebrada el 21 de noviembre de 2017 las partes solicitaron la comparecencia del investigador que realizó el informe; Wilson Torres (Sr. Torres). El Sr. Torres fue citado para el 7 de diciembre de 2017. Asimismo, surge que a la vista celebrada el 7 de diciembre de 2017 comparecieron el Sr. Aponte junto a su representación legal, el Sr. Torres y los recurrentes sin su representación legal. Los recurrentes notificaron que su abogado no podía comparecer. Surge también del expediente que el Sr. Vázquez llamó a su abogado y lo puso en *speaker* para que todos los presentes pudieran escucharlo y que es entonces cuando la representación legal de los recurrentes notificó que no podía comparecer porque tenía que atender la continuación de una vista en el Tribunal de Primera Instancia de Caguas (TPI). Por ello, la representación legal de los recurrentes solicitó la transferencia de la vista administrativa. Así las cosas, DACO declaró “No Ha Lugar” la solicitud de transferencia de vista por no cumplir con el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos número 8034. La

² Véase Anejo II de la Oposición a Recurso de Revisión Administrativa.

³ Véase Anejo IV del Recurso de Revisión Judicial.

⁴ Véase Anejo V del Recurso de Revisión Judicial.

⁵ Véase Anejo III de la Oposición a Recurso de Revisión Administrativa.

mencionada vista continuó sin la comparecencia de la representación legal de los recurrentes y en esta testificó el investigador.

El 5 de marzo de 2018, notificada el 19 de marzo de 2018, DACO emitió *Resolución*⁶ mediante la que declaró “No Ha Lugar” la querella presentada por los recurrentes y ordenó el cierre y archivo de la misma, tras concluir que “[e]valuada la prueba que obra en el expediente administrativo, forzosamente tenemos que concluir que no contamos con los elementos de prueba necesarios para adjudicarle un incumplimiento contractual al Querellado”. DACO determinó que las desviaciones o cambios que presenta la obra en comparación con los planos no podían ser atribuidos al Sr. Aponte debido a que los mencionados cambios fueron realizados por acuerdo con los recurrentes. Específicamente, DACO razonó lo siguiente:

[...]

La prueba presentada claramente establece que la obra no se finalizó debido a la desavenencia entre los Querellantes y el Querellado. Según la prueba, fue el Querellante quien tomó la determinación de ordenarle al Querellado que abandonara la obra. En la vista administrativa no se establecieron los elementos de prueba necesarios para concluir que el querellado incumplió con el Contrato de Construcción. El artículo 1208 del Código Civil de Puerto Rico, 31 [LPRA] § 3373, dispone que “*la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de unos de los contratantes*”. Según la prueba desfilada, el cumplimiento del Contrato de Construcción quedó al arbitrio de los Querellantes ya que debido a su desacuerdo no le permitieron al Querellado finalizar la obra. Los Querellantes no pueden pretender lanzar al Querellado de la obra para luego reclamar incumplimiento de contrato.

Los Querellantes alegan que la obra adolece de deficiencias pero no se estableció a satisfacción del juzgador que dichas deficiencias fueron a causa de algún incumplimiento del Querellado. Según la prueba, las deficiencias señaladas por el Inspector del Departamento en su Estimado para la Corrección de Defectos de Construcción hubiesen sido corregidas si al Querellado se le hubiese permitido finalizar la obra. No podemos adjudicarle un incumplimiento contractual al Querellado cuando dicho cumplimiento queda a la discreción del Querellante.

[...]

⁶ Véase Anejo I del Recurso de Revisión Judicial.

El 6 de abril de 2018 el Sr. Aponte presentó *Solicitud de Reconsideración Parcial de Resolución*⁷. El 9 de abril de 2018 los recurrentes presentaron *Moción que Pide Reconsideración sobre Resolución de Querella*. El 24 de abril de 2018, notificada el mismo día, DACO emitió *Resolución en Reconsideración*⁸ mediante la que declaró “No Ha Lugar” ambas solicitudes de reconsideración.

Inconformes, los recurrentes acuden ante nosotros mediante la presente revisión judicial y nos señalan la comisión de los siguientes errores:

Primer error: Erró el [DACO] al celebrar vista en su fondo sin la adecuada presencia de la representación legal de la parte querellante, existiendo justa, abusando de su discreción cometiendo error manifiesto y el violentando el debido proceso de ley en su vertiente procesal.

Segundo error: Erró el [DACO] al declarar No Ha Lugar la presente querella, a base de la prueba presentada y los testimonios de los testigos, errando en manifiesto al aquilatar la prueba erróneamente violentando el debido proceso de ley en su vertiente sustantiva.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes y sus respectivas posturas, resolvemos.

II

A. La revisión judicial de las decisiones administrativas

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA 2101, *et seq.* (LPAU) establece los estándares de revisión judicial de órdenes, resoluciones y providencias dictadas por las agencias administrativas. En lo pertinente, la Sección 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2172, dispone lo siguiente:

Cualquier parte podrá presentar una revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.

⁷ Véase Anejo I de la Oposición a Recurso de Revisión Administrativa.

⁸ Véase Anejo II del Recurso de Revisión Judicial.

La parte recurrente notificará la presentación del recurso de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para instar el recurso de revisión, siendo dicho término de naturaleza jurisdiccional. La notificación podrá hacerse por correo. [...].

Así, es requisito que la parte haya agotado todos los remedios disponibles en la agencia u organismo administrativo correspondiente y que la base para la revisión judicial sea la orden o resolución final de la agencia. Por su parte, la sección 1.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2102(q), define orden o resolución final como sigue:

[C]ualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que finalmente adjudique la cuestión en controversia declarando los derechos u obligaciones de una o más personas específicas o que imponga penalidades o sanciones administrativas.

Lo que se exige es que la disposición sea final a los efectos de que la misma refleje la posición de la agencia, ponga fin a las controversias presentadas ante esta y tenga efectos sustanciales sobre las partes. *A.E.E. v. Rivera*, 167 DPR 201 (2006); *Padilla Falú v. A.V.P.*, 155 DPR 183, 189-190 (2001). Cónsono con lo anterior, el artículo 4.006 de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 201-2003, 4 LPRA sec. 24, *et seq.*, dispone que el Tribunal de Apelaciones atenderá mediante el recurso de revisión judicial las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. Es decir, cualquier orden o resolución emitida por la última autoridad adjudicativa o decisoria de la agencia administrativa, la cual pone fin al caso ante la agencia, pues resuelve todas las controversias y no deja asuntos pendientes a decidirse en el futuro. *Bird Const. Corp. v. A.E.E.*, 152 DPR 928, 935-936 (2000); *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 490 (1997).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que los dos requisitos para que las órdenes emitidas por las agencias administrativas puedan ser revisada por este Tribunal son los siguientes: 1) que la resolución sea final y no interlocutoria y 2) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia.

Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño, 168 DPR 527, 543 (2006) que cita a *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 34-35 (2004); *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, *supra*, a la pág. 491.

La revisión judicial de las decisiones administrativas fue un procedimiento que se ideó como parte de un trámite apelativo dirigido a alcanzar el principio constitucional de mayor acceso a los tribunales. J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, pág. 281. El entendido es que “a través de la revisión judicial se controla la acción o inacción, de las agencias administrativas”.

Id. Su propósito es que las agencias demuestren su razonamiento y los hechos en lo que basa sus decisiones, además de que demuestren que las mismas están dentro del ámbito del poder y la autoridad delegada en estas. *Id.* en las págs. 281-282. Lo Tribunales tenemos el deber de fiscalizar con rigurosidad las decisiones administrativas para asegurarnos de que las agencias cumplan con sus funciones y que no se pierda la fe en las instituciones de gobierno. *Id.* en la pág. 282.

La norma en nuestro ordenamiento jurídico es que la revisión judicial es el remedio exclusivo disponible contra una decisión de una agencia administrativa.⁹ La revisión judicial de decisiones administrativas abarca esencialmente tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado, (2) la revisión de las determinaciones de hechos de acuerdo al criterio de evidencia sustancial y (3) la revisión de las conclusiones de derecho. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, FORUM, 2013, pág. 688. Ahora bien, la revisión por parte de los tribunales en cuanto a las determinaciones de las agencias es limitada. La norma reiterada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico es que las decisiones de las agencias administrativas **merecen deferencia judicial** por la “vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les ha

⁹ Véase J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, pág. 288 donde se discute el caso *ELA v. Hosta Modesti*, 169 DPR 673 (2006) que resuelve que no procedía la expedición de un *mandamus* pues la revisión judicial es el remedio apropiado en ley para la impugnación de una decisión administrativa.

delegado”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177,186 (2009). Los tribunales debemos respetarlas “**a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente**”. (Énfasis nuestro). *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009).

Por lo tanto, “los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005). En nuestra función como tribunal revisor debemos limitar nuestra intervención a determinar si la actuación de la agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o que constituye un abuso de discreción por ser irrazonable. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Esto responde a que “**los procedimientos ante un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección**”. (Énfasis nuestro). *A.D.C.V.P v. Tribunal Superior*, 101 DPR 875, 880 (1974).

Por otro lado, en lo que respecta a la revisión de conclusiones de derecho, la norma es que son revisables en todos sus aspectos por este Tribunal. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). No obstante, debemos señalar que es norma reiterada que “se le debe dar deferencia a la aplicación del Derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y los reglamentos que estas administran”. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella, supra*, pág. 470. Claro está, es importante tener presente que “los tribunales no están llamados a imprimir un sello de corrección, so pretexto de la deferencia, para avalar situaciones en que la interpretación efectuada resulta contraria a derecho”. Echevarría Vargas, *op. cit.*, en la pág. 301. Asimismo, tampoco será aplicable el criterio de deferencia cuando “la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios

al propósito del estatuto interpretado y a su política pública". *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty*, 179 DPR 923,942 (2010).

B. Transferencia de vistas ante DACO

Cónsono con el poder delegado, el DACO aprobó el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos Núm. 8034 de 14 de junio de 2011 (Reglamento 8034). En lo pertinente a la controversia que hoy nos ocupa la regla 21 del Reglamento 8034 rige lo relacionado a las transferencias de vistas. Específicamente, la Regla 21.1 del citado reglamento dispone lo siguiente:

Toda solicitud para transferencia y suspensión de vista deberá presentarse al Departamento: (1) inmediatamente que se conozca los fundamentos para la misma; y (2) **con no menos de cinco (5) días laborables de anticipación** a la fecha señalada para la vista, **a menos que se trate de eventos no previsibles o fuera del control de la parte solicitante.** (Énfasis nuestro).

Por su parte, la Regla 21.3 del Reglamento 8034 en lo que respecta al contenido de la solicitud de suspensión dispone lo que sigue:

Toda solicitud de suspensión **deberá venir debidamente fundamentada conteniendo la evidencia que acredite las razones para la misma** y expresar tres (3) fechas alternas dentro de los quince (15) días siguientes a partir de la fecha señalada para la vista. El funcionario que presida la vista podrá imponer sanciones a tenor con la Regla 23 de este Reglamento cuando no se cumpla con el procedimiento establecido en esta regla o se utilice con el motivo dilatar los procedimientos. (Énfasis nuestro).

III

En su escrito de revisión judicial los recurrentes sostienen ante nosotros como primer señalamiento de error que DACO incidió al celebrar la vista del 7 de diciembre de 2017 sin que su representación legal estuviera presente. Arguyen que DACO abusó de su discreción al no conceder su solicitud de transferencia de vista pues entienden que la continuación de una vista ante el TPI de Caguas constituía justa causa para conceder dicha solicitud. Resolvemos que no le asiste la razón. Veamos.

Del expediente que tuvimos ante nuestra consideración surge que las partes habían acordado la fecha del 7 de diciembre de 2017 para que

compareciera a testificar el investigador que realizó el informe. No obstante, la representación legal de los recurrentes no compareció a la mencionada vista. Según el dictamen recurrido, el día de la vista la representación legal de los recurrentes informó vía telefónica que se encontraba en la continuación de una vista en el TPI de Caguas y que por ello solicitaba la transferencia de la vista. DACO denegó la solicitud de transferencia por no cumplir con lo dispuesto en el Reglamento 8034 en cuanto a las solicitudes de transferencias de vistas.

La representación legal de los recurrentes alega ante nosotros que la continuación de la vista ante el TPI de Caguas constituía el evento no previsible o fuera del control de la parte solicitante al que alude la Regla 21.1 del Reglamento 8034 como excepción al requisito de que la solicitud de transferencia se realice con al menos cinco (5) de anticipación a la fecha pautada para la vista. No obstante, lo cierto es que no encontramos nada en el expediente que sustente su planteamiento. No existe en el expediente ninguna documentación que nos acredite cuándo se señaló la vista ante el TPI de Caguas.

Somos de la opinión de que, si la mencionada vista estaba pautada con antelación a la fecha de la vista ante DACO, o al menos, fue señalada con suficiente anticipación por lo que la representación legal de los recurrentes debió considerar la posibilidad de que las fechas y los horarios confligieran por una posible continuación y debió solicitar una fecha distinta ante la importancia del testimonio que recibiría ese día en la vista ante DACO. Asimismo, de haberse pautado con posterioridad la vista ante el TPI de Caguas, entonces la representación legal de los recurrentes debió solicitar la transferencia de conformidad con las Reglas 21.1 y 21.3 del Reglamento 8034. Por ello, no podemos coincidir con el argumento de que la continuación de la vista fue un evento no previsible o fuera del control de la parte solicitante de la transferencia. Siendo ello así, forzosa es la conclusión de que con su determinación de denegar la petición de transferencia de vista por no cumplir con el Reglamento 8034

DACO no abusó de su discreción. No es posible permitir que los abogados intenten controlar el calendario en los procesos adjudicativos, ni en los Tribunales, ni en las agencias, sobre todo cuando se pudo oportunamente armonizar ambos señalamientos.

Como segundo error los recurrentes señalan que DACO indicó al declarar “No Ha Lugar” la querrela por ellos presentada. Entienden que DACO no aquilató correctamente la prueba presentada y los testimonios que se presentaron. Somos del criterio que tampoco le asiste la razón. Veamos.

En primer lugar, es importante tener presente que las determinaciones de un organismo administrativo gozan de una presunción de corrección que responde al *expertise* que se le reconoce a dichos organismos en los temas que se les encomendó atender. Cónsono con lo anterior, como tribunal revisor debemos deferencia a las determinaciones que realizan los organismos administrativos. Debemos también deferencia a la adjudicación de credibilidad que haya realizado el juzgador de hechos, así como a la a interpretación del derecho que las agencias hayan efectuado. La parte que recurre de una determinación de una agencia administrativa es a la que le corresponde rebatir dicha presunción de corrección y demostrarnos que con su determinación la agencia incurrió en un error, en perjuicio, parcialidad o que abusó de su discreción. Como tribunal revisor nos corresponde determinar si la actuación de la agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o si constituye un abuso de discreción por irrazonable.

En el presente caso no encontramos nada en el expediente que nos lleve a ejercer nuestra función modificadora. Los argumentos de los recurrentes están dirigidos a atacar las determinaciones de hechos que realizó DACO, su adjudicación de credibilidad y la forma en la que aquilató la prueba que tuvo ante sí. Sin embargo, los recurrentes no incluyeron la Transcripción de la Prueba Oral que nos permita realizar una adjudicación al respecto y sobre todo intervenir con la apreciación de la

prueba del juzgador de los hechos lo que no es posible sin el beneficio de la transcripción de la prueba. Era la responsabilidad de la representación legal de la parte recurrente presentar dicha transcripción a los fines de que podamos pasar juicio en sus méritos sobre las determinaciones fácticas y de credibilidad de testigos. Esto último, nos lleva a concluir que en el presente caso los recurrentes no lograron rebatir la presunción de corrección que cobija la *Resolución* de la que recurren. Cónsono con lo anterior, resolvemos que no se cometió el segundo error señalado y que lo que procede es que confirmemos la *Resolución* recurrida.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la *Resolución* recurrida.

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