

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

MIGDALIA
CALDERÓN REYES
Recurrido

v.

PRO WINDOWS &
DOORS MFG, INC
Recurrente

KLRA202000248

Revisión Administrativa
procedente del
Departamento de
Asuntos al Consumidor

Querella Número:
CAG-2019-0001378

Sobre: Contrato de
obras y servicios

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Nieves Figueroa y la Juez Lebrón Nieves

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2020.

Comparece el recurrente, Pro-Windows & Doors Mfg., Inc., (Pro Windows), y nos solicita la revisión de una *Resolución* emitida por el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACo), el 19 de marzo de 2020. Dicho dictamen declaró “Ha Lugar” una *Querella sobre contrato de obras y servicios* (Querella) que instó la señora Migdalia Calderón Reyes (Sra. Calderón Reyes, recurrida) en contra del recurrente, y en su consecuencia, le ordenó a Pro Windows, dentro del término improrrogable del término de treinta (30) días a partir de la notificación de la *Resolución*, el pago de mil dólares (\$1,000.00) más los intereses correspondientes en el caso de que incumpliese dentro del plazo concedido.

Por las razones que expondremos a continuación, se revoca la *Resolución* recurrida y se devuelve al DACo para que se le notifique la *Querella* a Pro Windows a la dirección correcta y se lleve a cabo el proceso pertinente.

I

El 21 de agosto de 2018, la parte recurrida adquirió de Pro Windows una puerta de garaje. La misma, según el recurrente, fue instalada en enero 2019 de manera adecuada. Al instalar la puerta, se le explicó a la parte recurrida que el nivel del piso había que corregirlo, pues las puertas no se podían hacer desniveladas.

Luego de instalada la puerta, la recurrida llamó una sola vez a la Pro Windows y le inquirió sobre el desnivel del piso. Nuevamente, se le explicó a la recurrida que las puertas de garaje no se pueden hacer desniveladas y que tenía que nivelar el piso.

El 8 de febrero de 2019, la Sra. Calderón Reyes sometió una *Querella* en el Departamento de Asuntos del Consumidor. El 16 de julio de 2019, DACo celebró una inspección y notificó el informe de inspección el 11 de diciembre de 2019. El 15 de enero de 2020, se celebró la vista administrativa. La parte recurrente no compareció.

El 19 de marzo de 2020, el DACo emitió su Resolución en la que indicó que, ante la incomparecencia de Pro Windows a la vista administrativa, a pesar de haber sido notificada, se le anotó la rebeldía a la parte recurrente tenor con la Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, sección 3.10 conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico.

Conforme a la prueba presentada ante la agencia administrativa, el DACo formuló las siguientes determinaciones de hechos:

1. La Querellada realiza trabajos de fabricación e instalación de puertas y ventanas. En agosto de 2018, la Querellante contrató a la Querellada para la fabricación e instalación de dos puertas de garaje para su residencia. Las partes pactaron el precio del servicio en \$5,714.38. La Querellante le pagó a la Querellada la totalidad del precio pactado.
2. La Querellada comenzó con la instalación de las puertas de garaje en enero de 2019. Al finalizar la instalación, la Querellante se percató que las puertas no se ajustaban al tamaño de las entradas y se quedaba un espacio de seis pulgadas entr[e] el piso y la puerta. La Querellada no aplicó el “caulking” necesario para sellar las puertas.
3. La Querellante también se percató que una de las puertas tenía cuatro láminas cuando se le había vendido una puerta con cinco láminas. La Querellante le reclamó a la Querellada por los defectos encontrado en las puertas de garaje. La Querellada se comprometió en corregir los defectos que presentaban las puertas. La Querellada nunca atendió el reclamo de la Querellante.
4. El 8 de febrero de 2019[,] la Querellante radicó la Querella de epígrafe contra la Querellada alegando incumplimiento contractual y servicio defectuoso. Como parte del proceso administrativo el Departamento celebró una inspección el 16 de julio de 2019. El Informe de

Inspección fue notificado a las partes el 11 de diciembre de 2019. Del Informe de Inspección se desprende lo siguiente:

Se inspeccionó las dos puertas de garaje en la residencia de la Querellante y se pudo corroborar que presentaban deficiencias en la instalación y las puertas no contaban con las especificaciones de la orden. Se corroboró que uno de los carriles en la puerta derecha requiere ajuste ya que al abrir y cerrar la puerta provoca impacto con la estructura. Las varetas de aluminio que fueron instaladas para cubrir los carriles de las puertas requieren ser sellados con "caulking" en la parte interior. Se corroboró que cuando las puertas cierran completamente, no cubren la totalidad de las entradas, se queda una amplia abertura en ambas puertas que tienen forma triangular debido a que el frente de la residencia se encuentra en desnivel y no se tomó en consideración esta característica al momento de fabricar las puertas. Para reparar este defecto se requiere modificar las puertas o reemplaza[r] las puertas por unas que sean fabricadas según las especificaciones de la residencia. Se corroboró que la descripción de las puertas solicitadas especifica que las puertas sería[n] fabricadas con cinco (5) paños (5 láminas) y la puerta izquierda solo cuenta con cuatro (4) laminas.

Estimado. Se estima el costo de reparación en \$1,000.00 dólares entre materiales y labor.

5. La Querellada no figura inscrita en el Registro de Contratista, de conformidad con el Artículo 2 de la Ley Núm. 146 de 10 de agosto de 1995, según enmendada y el Reglamento para el Registro de Contratistas #8172. La Querellada no está autorizad[a] a ejercer la profesión de contratista ya que el Departamento nunca le ha expedido una licencia a esos fines.

Así, el DACo emitió su Orden:

Se declara Ha Lugar la Querella de epígrafe. Se le ordena a la parte querellada, Pro Windows and Doors MFG Inc. que dentro del improrrogable término de treinta (30) días a partir de la notificación de la presente Resolución, le pague a la parte querellante, Migdalia Calderón Reyes, mil dólares (\$1,000.00), más los intereses correspondientes en caso de que incumpla dentro del plazo concedido.

Se refiere el expediente administrativo a la División de Protección al Consumidor para la imposición de multa a la parte querellada a tenor con la Ley Núm. 146 de 10 de agosto de 1995, según enmendada y el Reglamento para el Registro de Contratistas #8172.

El recurrente alegó que no le fue notificada la *Querella*, la inspección, el informe de la inspección, ni la realización de la vista administrativa. Más aun, la *Resolución* de la vista administrativa se le

notificó a una dirección incorrecta. La dirección que utilizó el DACo no es la dirección postal ni física de la parte recurrente. La dirección correcta surge claramente de la factura que la parte recurrida recibió y, además, surge de la enmienda al certificado de incorporación presentado por la parte peticionaria en el 2016.

Pro Windows alegó que se enteró de la *Querella*, cuando las personas que actualmente reciben correspondencia en la dirección a la que se notificó la *Resolución*, llamaron a la recurrente y le indicaron que habían recibido una carta dirigida hacia esta.

En total estado de desconocimiento por ni siquiera haber podido revisar el expediente administrativo del DACo, Pro Windows acudió ante este foro mediante el recurso de revisión judicial que nos ocupa y le imputa a la agencia la comisión de los siguientes errores:

- A. Erró el Departamento de Asuntos del Consumidor al celebrar la vista administrativa y adjudicar la presente querella sin la debida notificación a la dirección correcta y conocida de Pro Windows & Doors, violando crasamente el debido proceso de ley contra esta parte.
- B. Erró el Honorable Departamento de Asuntos del Consumidor al celebrar la vista en rebeldía sin la debida notificación.

II

A. Proceso adjudicativo en las agencias administrativas y la ejecución de las *Resoluciones* y *Órdenes* administrativas finales

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017 (LPAU), 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, imparte vitalidad a las garantías constitucionales del debido proceso de ley a través de ciertas exigencias procesales. Por ejemplo, la sección 3.9 del precitado estatuto establece lo siguiente:

La agencia notificará por escrito **a todas** las partes o a sus representantes autorizados e interventores la fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista adjudicativa. [...], 3 LPRA sec. 2159. (Énfasis nuestro).

Culminada la vista administrativa, la sección 3.14 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9654, especifica el contenido de la **orden o resolución final** que eventualmente emita la agencia. En lo pertinente, dicha sección

dispone como sigue:

Una orden o resolución final deberá ser emitida por escrito dentro de los noventa (90) días después de concluida la vista... [...]

[...]

La agencia deberá especificar en la certificación de sus órdenes o resoluciones los nombres y direcciones de las personas naturales o jurídicas a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen, a los fines de que éstas puedan ejercer efectivamente el derecho a la revisión judicial conferido por ley.

La agencia deberá notificar por correo a las partes, y a sus abogados de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la **orden o resolución final** y de la constancia de la notificación. **Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma.** (énfasis nuestro).

Adviértase, que la precitada sección establece que los términos no comenzarán a transcurrir hasta que la agencia administrativa haya cumplido con los requisitos que en ella se exigen. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1014 (2008). Cónsono con dicho precepto, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que **el derecho a una notificación adecuada es parte del debido proceso de ley y que, por ello, la notificación defectuosa de una resolución no activará los términos para utilizar los mecanismos post-sentencia.** *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, 57-58 (2007). (Énfasis nuestro). Asimismo, nuestro más Alto Foro ha aclarado que **la vertiente procesal del debido proceso de ley requiere que se notifique un dictamen final** de manera que la parte afectada pueda enterarse de la decisión final en su contra. *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 DPR 394, 405 (2001). Por ello, la falta de una notificación adecuada afectará el derecho de la parte que no está conforme y desea cuestionar el dictamen, lo que debilita el debido proceso de ley. *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, *supra*, págs. 405-406.

En fin, la correcta y oportuna notificación de una decisión final, sea judicial o administrativa, es un requisito *sine qua non* para un ordenado sistema judicial. De lo contrario, se crearía una incertidumbre sobre

cuándo comienzan los términos para incoar los remedios post-dictamen, entre otras graves consecuencias y demoras. *Dávila Pollock et al v. R. F. Mortgage, supra*, pág. 74. Cuando una sentencia no es notificada a una de las partes en el pleito, la notificación resultará defectuosa y, por ende, no comenzarán a transcurrir los términos para procedimientos post-sentencia para ninguna de las partes. *Medio Mundo, Inc. v. Rivera*, 154 DPR 315 (2001). Consecuentemente, hasta que no se notifique adecuadamente la orden o resolución final, la misma no surtirá efecto y los distintos términos que de ella nacen no comenzarán a transcurrir. *Maldonado v. Junta de Planificación, supra*, pág. 58. Es por ello, que una notificación defectuosa nos priva de revisar la decisión administrativa. Hasta tanto se notifique adecuadamente la decisión final administrativa, el recurso apelativo resultará prematuro, y como foro apelativo, careceremos de jurisdicción.

B. Revisión judicial

El Art. 4.006 de la Ley Núm. 201-2003 conocida como la *Ley de la Judicatura de 2003*, 4 LPRA sec. 24y, establece en su inciso (c) que este Tribunal conocerá, mediante el recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, las **decisiones, órdenes y resoluciones finales** de organismos o agencias administrativas. (Énfasis nuestro.) Así lo decreta también la sección 4.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9671, al disponer que la revisión judicial de decisiones administrativas sólo puede instarse ante este Tribunal, contra una orden, resolución y providencia adjudicativa **final** dictada por una agencia o funcionario administrativo. Por su parte, la sección 4.6 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9676 dispone lo siguiente:

El Tribunal de Apelaciones revisará como cuestión de derecho las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas.

[...]. (Énfasis nuestro.)

Al respecto, la sección 1.3(f) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603(g), define una orden o resolución como cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o

más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador. Es decir, una orden o resolución final de una agencia administrativa es aquella que dispone del caso ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. **La misma pone fin al procedimiento administrativo, resolviendo todas las controversias.** *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías*, 144 DPR 483 (1997). (Énfasis nuestro.)

Por su parte, la sección 4.2 del precitado estatuto, dispone en lo pertinente como sigue:

Una parte adversamente afectada por una **orden o resolución final** de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión 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. 9655 de este título cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. [...]

[...]

La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo. 3 LPRÁ sec. 9672.

Según lo discutido, lo que este Tribunal revisará judicialmente será **la decisión de la agencia que finalmente adjudique la controversia entre las partes.** *Olmeda Díaz v. Departamento de Justicia*, 143 DPR 596, 604 (1997). Es decir, para que una orden o resolución administrativa sea revisable judicialmente tiene que cumplir con los siguientes requisitos: (1) que la resolución que se pretenda revisar **sea final** y no interlocutoria; y, (2) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia. *Dpto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 DPR 527 (2006). Así, **se evita una intromisión indebida y a destiempo en el trámite administrativo por parte de los tribunales.** *Comisionado Seguros v. Universal.*, 167 DPR 21 (2006).

C. Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del DACo

Es sabido, que las agencias deben adoptar un reglamento para regular sus procedimientos adjudicativos en conformidad con la LPAU y el debido proceso de ley, siempre velando que no se impongan requisitos que contravengan las pautas establecidas por el estatuto. 3 LPRA sec. 2152. Cónsono con el poder delegado, el 14 de junio de 2011, el DACo aprobó el *Reglamento de Procedimientos Adjudicativos* Núm. 8034 (Reglamento 8034). En lo pertinente, la Regla 28 del mencionado Reglamento, dispone que “[e]l Departamento vendrá obligado a notificar toda orden, resolución u otra actuación oficial a todas las partes que hayan comparecido en el procedimiento administrativo.” Por su parte, la Regla 29.1 del Reglamento 8034 establece lo siguiente:

La parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial interlocutoria o final podrá solicitar Reconsideración. La solicitud de Reconsideración deberá ser presentada y recibida en el Departamento, además de notificada a la parte contraria, dentro del término jurisdiccional de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden. El promovente de la moción de reconsideración acreditará en el Departamento evidencia de haber notificado a la parte contraria, lo cual constituirá un requisito de cumplimiento estricto. El Departamento dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha solicitud podrá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión judicial comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos (15) quince días, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su reconsideración, tendrá que completarse dentro de los noventa (90) días jurisdiccionales y el término para solicitar revisión judicial de treinta (30) días empezará a contarse desde la fecha en que se archiva en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de reconsideración. Si el Departamento luego de acoger una moción de reconsideración, dejare de tomar alguna acción sobre ella dentro de los noventa (90) días de haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días salvo que la agencia, por justa causa, prorrogue el tiempo para resolver, por un periodo que no excederá de treinta (30) días.

Por consiguiente, **si una persona es parte en el proceso adjudicativo, ésta tiene derecho a participar efectivamente en dicho proceso, ser notificada de las determinaciones, órdenes o**

resoluciones que emita la agencia y solicitar revisión judicial en igualdad de condiciones a las otras partes. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008). Si la agencia no le notifica alguna determinación tomada durante el proceso adjudicativo, evitando su participación efectiva en los procesos, dicha determinación y cualquier procedimiento posterior carecerán de eficacia jurídica, ya que violan el derecho que tiene dicha parte al debido proceso de ley. *Íd.*

III

En el primer error argüido, la recurrente indicó que se le violó el debido proceso de ley cuando el DACo celebró una vista administrativa y adjudicó la querrela sin la debida notificación a la dirección correcta. Le asiste razón. Veamos.

Nuestro máximo foro se expresó sobre el requisito de notificación adecuada en los asuntos administrativos y en cuanto esto estableció:

[N]uestro ordenamiento jurídico reconoce que, en el plano administrativo, el debido proceso de ley garantiza el derecho a una notificación oportuna, la presentación de evidencia, a que la adjudicación será justa e imparcial y[,] además, que la misma se basa en el expediente del caso. *José Vendrell López v. Autoridad de Energía Eléctrica*, 199 DPR 352 (2017).

Este requisito sobre la notificación se entenderá eficaz en la medida en que la misma sea enviada a la dirección correcta y no a cualquier dirección. *José Vendrell López v. Autoridad de Energía Eléctrica, supra.*

Según arguyó la parte recurrente, esta no recibió las notificaciones sobre el proceso en su contra entre estos: la querrela, la inspección, el informe de la inspección, la vista y la resolución. Es por ello que, entre otros asuntos, el DACo le anotó rebeldía. Indicó el recurrente, que la recurrida tenía su dirección postal, pues surgía claramente de la factura que se le había entregado a la Sra. Meléndez Reyes.

Sobre este particular, pudimos apreciar la discrepancia entre la dirección a la que fue enviada la notificación de la *Resolución* del DACo y la dirección que consta en la factura por los servicios prestados del

recurrente. La dirección de este segundo documento es la misma que consta en el Departamento de Estado, la cual comprobamos a través de un Certificado de Enmienda que fue creado desde el 12 de junio de 2016; mucho antes de que comenzara la controversia en este caso sobre las puertas de garaje ensambladas por Pro Windows.

Nos parece muy evidente, que erró el DACo al emitir sus notificaciones a una dirección diferente a la que constaba en la misma factura que la recurrida utilizó en el foro administrativo como evidencia a su favor. Tampoco se gestionó la corroboración en el Departamento de Estado sobre la dirección que constaba en dicha agencia sobre el recurrente o querellado, Pro Windows & Doors MFG, Inc. Siendo así, resolvemos que incidió la agencia administrativa en coartar el debido proceso de ley del recurrente, al no notificarle adecuadamente sobre el proceso en su contra.

En el segundo error señalado, el recurrente indicó que incidió el DACo al celebrar la vista en rebeldía por este no haber recibido la notificación adecuada. Le asiste razón. Abundamos.

En nuestro ordenamiento existe una política pública que promueve que los casos se vean en sus méritos. Es por ello que se estimula para que las partes en controversia tengan su “día en corte” y puedan presentar argumentos a su favor y todo lo que según al proceso que estén sometidos, se les permita, ya sea por jurisprudencia, derecho, leyes o reglamentos. Según define el profesor Rafael Hernández Colón, “La rebeldía es la posición procesal en que se coloca la parte que dejado de ejercitar su derecho a defenderse o cumplir un deber procesal.” Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 6ta Ed., Lexis Nexis, San Juan, 2017, pág. 327. Sin embargo, no es preciso indicar que, porque una parte nunca recibió la notificación del proceso en su contra y no pudo presentarse para sostener su posición frente a la otra parte, este fue rebelde y se anote su rebeldía en el dictamen recaído en su contra.

Tampoco se debe asumir que la mera notificación a una dirección que es incorrecta satisface el criterio de notificación adecuada, cuando es hartamente sabido que no se cumple el informarle a la otra parte el proceso instado en su contra. Siendo así, al haberse notificado a una dirección incorrecta, que no constaba ni siquiera en la factura que la misma recurrida presentó ante el foro administrativo, era de esperarse que el querellado, aquí recurrente, no podría responder a las acusaciones en su contra. Por lo tanto, era previsible que a este se le anotara la rebeldía al no responder ante un proceso en su contra del que no tuvo conocimiento.

De este modo resolvemos que incidió el foro administrativo al haberle anotado al recurrente la rebeldía y celebrar una vista sin haberle notificado adecuadamente a este sobre la misma.

IV

Por lo antes expuesto, revocamos la *Resolución* recurrida y se devuelve al DACo para que se le notifique a Pro Windows & Doors, Inc., la *Querrela* a la dirección correcta y se lleve a cabo el proceso pertinente de acuerdo a lo estipulado en esta Sentencia.

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

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