

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE MAYAGÜEZ
PANEL XI

OSVALDO L. CARDONA
FERNÁNDEZ

Querellante-Recurrido

V.

MARIO IRENE H/N/C THE
TOY BOX AUTO IMPORTS
POPULAR AUTO, LLC
(ANTES RELIABLE
FINANCIAL SERVICES, INC.)

Querellados-Recurrentes

KLRA202100058

*Revisión de
Decisión
Administrativa*
procedente del
Departamento de
Asuntos del
Consumidor

Núm. Querella:
MAY-2019-0001492

Sobre:
Compraventa
de vehículos
de motor

Panel integrado por su presidenta; la Juez Lebrón Nieves, la Juez Soroeta Kodesh y el Juez Rodríguez Flores

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2021.

Comparece la parte recurrente, Popular Auto, LLC (en adelante, Popular Auto) y nos solicita que revisemos una *Resolución Parcial* emitida el 2 de noviembre de 2020 por el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACo). Mediante dicho dictamen, se ordenó el cierre y archivo sin perjuicio de una *Querella* presentada por el recurrido, Osvaldo L. Cardona Fernández contra el co querellado Mario Irene h/n/c The Toy Box Auto Imports, pero se ordenó la continuación de los procedimientos de la querella contra Reliable Financial Services, Inc. (Reliable Auto), ahora, Popular Auto.

Cabe mencionar que, mediante nuestra *Resolución* del 9 de febrero de 2021, entre otras cosas, le concedimos término a la parte recurrida hasta el 10 de marzo de 2021 para presentar su alegato

en oposición. Transcurrido el término dispuesto, no compareció la parte recurrida.

El día 9 de marzo de 2021 compareció ante este foro revisor el Departamento de Asuntos al Consumidor (en adelante, DACo) mediante *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. En apretada síntesis, el DACo nos plantea que carecemos de jurisdicción, debido a que la Resolución Parcial recurrida no es final. Aduce que habida cuenta de que solo podemos revisar resoluciones finales, este foro apelativo carece de jurisdicción para revisar la misma.¹

El 23 de marzo de 2021 la parte recurrente incoó *Oposición a Moción de Desestimación*. En esencia, Popular Auto nos plantea que el concesionario Mario Irene h/n/c The Toy Box Auto Imports, es parte indispensable, sin la cual no puede adjudicarse la controversia sobre si hubo o no dolo en la transacción. Sostiene que, lo que pretende DACo es obligar a Popular Auto a incurrir en gastos, inconvenientes y rigores de defenderse en un procedimiento en el que claramente falta una parte indispensable y al final del día, puede resultar en un dictamen nulo.

Por los fundamentos que discutiremos a continuación, se modifica la Resolución Parcial recurrida, a los fines de desestimar la querrela *sin perjuicio* en cuanto a Popular Auto LLC y así modificada, se confirma la misma.

I

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 13 de junio de 2018, el señor Cardona Fernández le compró al concesionario de vehículos de motor The Toy Box un vehículo marca Maserati del año 2008 por la suma de \$30,000.

¹ Cabe destacar que el DACo no es la parte recurrida en el caso de epígrafe, sino la agencia adjudicadora. Por lo tanto, damos la comparecencia del DACo por no puesta.

El 10 de mayo de 2019, Cardona Fernández presentó una *Querella* ante el DACo en contra de Mario Irene h/n/c The Toy Box. En la misma reclamó que el 20 de abril de 2019 se disponía a hacer una transacción de compraventa de otro vehículo de motor en el concesionario Bremen Auto en Caguas y entregar el Maserati en “trade-in”. Alegó la parte querellante que, en el referido concesionario le informaron que identificaron en CARFAX un reporte de accidente relacionado a dicho vehículo que data del 2013. Adujo que al momento de adquirir el Maserati en The Toy Box, no le informaron que dicho vehículo había estado involucrado en un accidente de tránsito. Consecuentemente, el señor Cardona Fernández solicitó que se procediera con la cancelación del contrato, la devolución del dinero pagado en la compraventa y la cancelación de la deuda con Reliable Auto.

El 5 de julio de 2019, Popular Auto presentó *Contestación a Querella* en la que informó haber adquirido los activos de Reliable Auto y solicitó la sustitución de parte. Entre sus defensas afirmativas, Popular Auto sostuvo que Reliable y Popular Auto no formaron parte de las negociaciones llevadas a cabo entre Cardona Fernández y el concesionario de autos para la compraventa del Maserati en cuestión. Adujo, además, que su único rol en cuanto a lo alegado en la *Querella* es haber adquirido mediante cesión el contrato de compraventa suscrito por el recurrido para la compraventa del vehículo objeto de esta controversia. Popular Auto presentó también *Moción Solicitando Entrega de Documentos y Evidencia Real, Material, Demostrativa bajo Apercibimiento de la Regla 7.1 (f) del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del DACo*.

El 14 de octubre de 2020, notificada el 26 de octubre, el DACo emitió *Notificación y Orden* en la que consignó que, “la correspondencia cursada a la parte co querellada Mario Irene

h/n/c/ The Toy Box Auto Imports, fue devuelta por el servicio postal. Indicó que, de no poderse notificar efectivamente al co querelado, el DACo no podía asumir jurisdicción sobre la persona. Así las cosas, el DACo concedió a Cardona Fernández, cinco (5) días para que suministrase la nueva dirección del concesionario bajo apercibimiento del cierre y el archivo sin perjuicio de la *Querella* contra The Toy Box Auto Imports.

El 2 de noviembre de 2020, notificada el 1 de diciembre, ante el incumplimiento de Cardona Fernández de proveer una dirección postal del co querelado dentro del término concedido, el DACo emitió *Resolución Parcial* en la que ordenó el cierre y archivo sin perjuicio de la *Querella* de epígrafe, en cuanto a The Toy Box Auto Imports. No obstante lo anterior, el DACo determinó continuar la *Querella* contra Popular Auto.

Inconforme con la determinación del DACo, el 21 de diciembre de 2020, Popular Auto presentó *Moción de Reconsideración* ante dicho foro administrativo. En esencia, argumentó que procede el cierre y el archivo sin perjuicio de la totalidad de la querella incoada por Cardona Fernández, al no colocar al DACo en posición de adquirir jurisdicción sobre el concesionario de autos. Adujo que el concesionario que vendió el vehículo objeto de la querella es una parte indispensable para poder adjudicar la controversia presentada por Cardona Fernández y conceder los remedios solicitados al amparo de la Ley de Venta de Vehículos de Motor. En vista de lo anterior, Popular Auto sostuvo que erró el DACo al no desestimar la totalidad del caso, al no poder adquirir jurisdicción sobre el concesionario.

El 5 de enero de 2021, notificada el 8 de enero, el DACo dictó *Resolución en Reconsideración* en la que declaró *No Ha Lugar* la *Moción de Reconsideración* de Popular Auto.

Aún inconforme, Popular Auto presentó el recurso que hoy nos ocupa y señaló el siguiente error:

Erró el Departamento de Asuntos del Consumidor y actuó de manera irrazonable y arbitraria al ordenar continuar los procedimientos de este caso en cuanto a Popular Auto, LLC, luego de haber desestimado la querrela en cuanto al vendedor del vehículo objeto de la querrela, quien es una parte indispensable.

II

A. *Revisión judicial de decisión administrativa*

El derecho a cuestionar la determinación de una agencia mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley protegido por la Constitución de Puerto Rico. Para cumplir con ese principio, el artículo 4.006 (c) de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorga la competencia apelativa al Tribunal de Apelaciones para revisar las decisiones, órdenes y resoluciones finales de las agencias administrativas. Ley Núm. 201-2003 (4 LPRÁ sec. 24y(c)). (Citas omitidas). *Asoc. Condómines v. Meadows Dev.*, 190 DPR 843, 847 (2014).

En consonancia con lo anterior, la Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG), 3 LPRÁ sec. 9671, establece:

Las disposiciones de esta Ley serán **aplicables a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales** dictadas por agencias o funcionarios administrativos que serán revisadas por el Tribunal de Apelaciones mediante Recurso de Revisión, excepto:

- (a) Las dictadas por el Secretario de Hacienda con relación a las leyes de rentas internas del Gobierno de Puerto Rico, las cuales se revisarán mediante la presentación de una demanda y la celebración de un juicio de novo, ante la sala con competencia del Tribunal de Primera Instancia. Todo demandante que impugne la determinación de cualquier deficiencia realizada por el Secretario de Hacienda vendrá obligado a pagar la porción de la contribución no impugnada y a prestar fianza por la totalidad del balance impago de la contribución determinada por el Secretario de Hacienda, en o antes de la presentación de la demanda; y

(b) Las dictadas por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales con relación a las deficiencias, tasaciones e imposiciones contributivas de la Ley sobre la Contribución sobre la Propiedad Mueble e Inmueble, las cuales se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991, según enmendada. (Énfasis Nuestro).

Por su parte, el Art. 4.2 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9672, dispone que:

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.

.

Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente. La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia.

Debe notarse que el mecanismo de revisión a que se refiere esta sección es a “la solicitud de intervención judicial que hace una parte con relación a la decisión efectuada por una agencia administrativa”. (Cita omitida). Al hacerlo, la LPAUG canaliza la jurisdicción de los tribunales en este tipo de recursos a través del Tribunal de Apelaciones. Además, limita la revisión a las decisiones que cumplan con dos requisitos: **primero, que trate de órdenes o resoluciones finales;** y, **segundo,** que la parte adversamente afectada haya agotado todos los remedios provistos por la agencia administrativa.² Se erige, de hecho, que este es el

² *Tosado v. AEE*, 165 DPR 377, 384 (2005); *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 34-35 (2004); *J. Exam. Tec. Med. V. Elias et al.*, 144 DPR 483, 489 (1997).

mecanismo *exclusivo* para revisar los méritos de una decisión administrativa en un proceso adjudicativo o de naturaleza informal que haya sido emitido al amparo de esa ley. (Énfasis nuestro).

Fuentes Bonilla v. ELA, 200 DPR 364, 380-381 (2018).

Respecto a qué específicamente constituye una *orden o resolución final*, nuestro Tribunal Supremo en el caso *Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión Independiente Auténtica de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*, 200 DPR 903, 913 (2018), señaló que se trata de aquella determinación de la agencia administrativa que pone fin a los procedimientos en un foro determinado y tiene un efecto sustancial para las partes. *Comisionado de Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 29 (2006); *A.R.Pe. v. Coordinadora*, *supra*; *Tosado v. A.E.E.*, *supra*; *Padilla Falú v. A.V.P.*, *supra*; *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, *supra*; *Pueblo ex rel. R.S.R.*, 121 DPR 293 (1988). Asimismo, el Tribunal Supremo federal ha establecido que para que una determinación administrativa se considere final debe cumplir con lo siguiente:

“First, the action must mark the consummation of the agency's decisionmaking process—it must not be of a merely tentative or interlocutory nature. And second, the action must be one by which rights or obligations have been determined, or from which legal consequences will flow.” *U.S. Army Corps of Engineers v. Hawkes Co., Inc.*, 136 S.Ct. 1807, 1813 (2016); *Bennett v. Spear*, 520 US 154, 177-178 (1997). Véanse, además, *Chicago & Southern Air Lines, Inc. v. Waterman S.S. Corp.*, 333 US 103, 113 (1948); *Port of Boston Marine Terminal Assn. v. Rederiaktiebolaget Transatlantic*, 400 US 62, 71 (1970); 2 *Pierce, Administrative Law Treatise* 5th sec. 15.11 pág. 1309 (2010).

La doctrina de agotamiento de remedios acepta que se puede preterir el cauce administrativo cuando:

- (1) *la acción administrativa ha de causar un daño inminente, material, sustancial, y no teórico o especulativo, en que el balance de conveniencias entre los daños que puedan ocasionarse y la norma en cuestión justifican una desviación de ésta;*
- (2) *el recurso administrativo constituye una gestión inútil, inefectiva y no ofrece proveer un remedio*

adecuado." Exam. de Tec. Méd. v. Elías et al., 144 DPR 483, 491 (1997).

También se puede preterir el trámite administrativo cuando "la agencia claramente no tiene jurisdicción y la posposición conlleva un daño irreparable al afectado, o el asunto es estrictamente de derecho que no requiere unos conocimientos especiales de una agencia administrativa. Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 716, 723 (1982)", *Exam. de Tec. Méd. v. Elías et al., supra*, pág. 491. El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.³

Con relación a la disposición de que el Tribunal de Apelaciones sólo podrá revisar órdenes o resoluciones finales de una agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que "aun cuando dicho requisito es diferente a la doctrina de agotamiento de remedios, ambas doctrinas tienen un alcance análogo y que, de ordinario, ambas gozan de las mismas excepciones".⁴

Lo anterior, toda vez que ambas disposiciones permiten que los tribunales discrecionalmente se abstengan de revisar una actuación de una agencia gubernamental hasta que la agencia logre

³ Sección 4.3 LPAUG, 3 L.P.R.A. § 9673.

⁴ *Procuradora del Paciente v. MCS*, supra, pág. 38. Véase, además, *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, supra, pág. 491.

alcanzar una decisión que refleje su posición final.⁵ Asimismo, en la esfera federal -de donde proviene nuestra legislación sobre el derecho administrativo- se estableció que “la doctrina sobre agotamiento de remedios y la exigencia de que sólo las resoluciones finales son revisables se basan en los mismos fundamentos”.⁶

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos y el requisito de finalidad pueden resultar difíciles de distinguir y que, de hecho, en muchos casos, los tribunales se refieren a estas doctrinas indistintamente. El Alto Foro ha reiterado que ambas doctrinas tienen un alcance análogo y que, de ordinario, gozan de las mismas excepciones. *Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión Independiente Auténtica de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*, supra, pág. 914.

III

Como cuestión de umbral, debemos determinar si, el DACo tiene legitimación activa para comparecer como parte en el caso de marras. Veamos.

Es preciso destacar que, nuestro Tribunal Supremo ha delimitado las instancias en las cuales le es permitido al DACo comparecer como parte. Sobre el particular, el Alto Foro resolvió en *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692 (1975), que las agencias administrativas no tienen legitimación activa para convertirse en partes recurrentes cuando han actuado en su capacidad cuasi-judicial.

En consonancia con lo anterior, en *Dpto. Justicia et al v. Jiménez et al*, 199 DPR 293, 303-304 (2017), la Alta Curia reafirmó que salvo que la ley disponga otra cosa, las agencias pueden

⁵ *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, supra, pág. 491. Véanse, además: *Rivera v. ELA*, 121 DPR 582, 593 (1988); *ELA v. 12,974 Metros Cuadrados*, 90 DPR 506 (1964).

⁶ *Procuradora del Paciente v. MCS*, supra, pág. 38, n. 10.

comparecer como parte únicamente: “(1) cuando sus decisiones implican la formulación de una política pública y la revisión de su decisión ante un tribunal puede constituir un ataque a esa política pública; y (2) cuando el organismo es afectado, [y] es ‘parte interesada y perjudicada por la decisión de un tribunal que revisa sus actuaciones”. *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior, supra*, pág. 703. Véanse, además, *Carrero v. Depto. de Educación*, 141 DPR 830 (1996); D. Fernández Quiñones, Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3ra ed. rev., Colombia, Ed. Forum, 2013, págs. 663-665 (sec. 8.14).

En el caso que nos ocupa, la parte recurrente lo que cuestiona es la corrección de una decisión adjudicativa. Consecuentemente, al palio de lo resulto por nuestro Tribunal Supremo, el DACo no tiene facultad para comparecer en este caso en defensa de su dictamen. En vista de lo anterior, tenemos su comparecencia como inoficiosa. Aclarado lo anterior, procedemos a disponer del caso de marras.

En su primer y único señalamiento de error, Popular Auto plantea que el DACo actuó de manera irrazonable y arbitraria al dictar una *Resolución Parcial* en la que ordenó continuar los procedimientos de la *Querella* en su contra, tras haberla desestimado en cuanto a The Toy Box, concesionario vendedor del vehículo objeto de la querella.

Conforme surge del expediente ante nuestra consideración, el foro administrativo recurrido, había concedido al querellante, cinco días para que proveyera la dirección correcta del concesionario The Toy Box, tras haberse devuelto la correspondencia cursada a dicha parte. El querellante no proveyó la nueva dirección, según lo ordenado. Tras el incumplimiento de la parte querellante, el foro administrativo desestimó la querella en contra de la compañía vendedora del vehículo Maserati. Esto, al no poder notificar

adecuadamente a The Toy Box sobre la acción presentada en su contra.

Del tracto procesal antes reseñado surge que el 2 de noviembre de 2020, notificada el 10 de noviembre, el foro recurrido emitió *Resolución Parcial* en la que desestimó la *Querella* en contra de The Toy Box y ordenó la continuación de los procedimientos en cuanto Popular Auto. En el referido dictamen, no se adjudicó ninguna reclamación relacionada a la *Querella* presentada en el caso administrativo. Así las cosas, evidentemente, el referido dictamen no goza del requisito de finalidad que exige nuestro ordenamiento para que la determinación recurrida sea una revisable ante este foro apelativo, conforme a lo establecido por la Sección 4.1 de la LPAUG, *supra*.

Dicho de otro modo, aunque la *Resolución Parcial* recurrida, desestimó la continuación de los procedimientos en contra de una de las co querelladas, la misma no es final, pues no se ha adjudicado en su totalidad la *Querella*.

Ahora bien, según esbozamos previamente, se ha reconocido que tanto el requisito de agotar remedios administrativos, como el requisito de finalidad para que los tribunales puedan revisar dictámenes de las agencias administrativas, tienen ciertas excepciones. Una de estas excepciones es, cuando tal requisito *constituya una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado*.

Tal es la situación en el caso de marras. No podemos perder de perspectiva que en la querella ante DACo, se hizo una alegación de dolo en la transacción de compraventa del vehículo Maserati del 2008. Conforme surge del expediente, en la aludida transacción, las partes contratantes fueron el señor Osvaldo L. Cardona Fernández como comprador y el concesionario Mario Irene h/n/c The Toy Box Auto Imports. La institución que facilitó el financiamiento lo fue

Reliable Auto. Es un hecho indubitado que Popular Auto no fue parte de la transacción que dio lugar a la querrela ante DACo. Popular Auto solamente adquirió mediante cesión, el contrato suscrito por el señor Cardona Fernández para la adquisición del vehículo en cuestión, con posterioridad a dicha transacción.

Por consiguiente, no podemos avalar la actuación del ente administrativo al desestimar la querrela únicamente en cuanto al vendedor del auto Mario Irene h/n/c The Toy Box Auto Imports y continuar el trámite administrativo exclusivamente en cuanto a Popular Auto. Ciertamente, ello obligaría a Popular Auto a incurrir en gastos, inconvenientes y rigores de defenderse en un procedimiento en su contra, respecto a un negocio jurídico del cual no fue parte y en ausencia, precisamente, de la parte vendedora. Colegimos que, ante los hechos particulares del presente caso, la actuación del DACo al emitir su Resolución Parcial *constituye una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado*. Por tanto, no podemos declinar ejercer nuestra función revisora.

IV

Por los fundamentos antes discutidos, se modifica la Resolución Parcial recurrida, a los fines de desestimar la querrela *sin perjuicio* en cuanto a Popular Auto LLC y así modificada, se confirma.

Notifíquese.

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

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