

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

**EDGARDO BADILLO RUIZ,
AIDA IVETTE PAGÁN
ACOSTA**

Apelantes

v.

**COOPERATIVA DE AHORRO
Y CRÉDITO DE CABO ROJO;
MÁXIMO SOLAR
INDUSTRIES, INC.**

Apelados

KLAN202200544

APELACION

procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de **Cabo Rojo**

Civil Núm.:
CB2021CV00497

Sobre:
Dolo, Nulidad de
Contrato,
Resolución de
Contrato, Daños y
Perjuicios
Contractuales,
Cobro de Dinero

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Pagán Ocasio y la Juez Barresi Ramos.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 04 de octubre de 2022.

El Sr. Edgardo Badillo Cruz (señor Badillo Ruiz), la Sra. Ada Ivette Pagán Acosta (señora Pagán Acosta) y la Sociedad Legal de Bienes Gananciales compuesta por ambos (en conjunto, los apelantes), comparecen ante nos y solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida el 29 de marzo de 2022 y notificada a las partes el 30 del mismo mes y año, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Cabo Rojo (TPI). En virtud del referido dictamen, el foro primario desestimó sin perjuicio la *Demanda* incoada por los apelantes, hasta tanto el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) emita una resolución final, firme e inapelable.

Al tenor con el marco fáctico-jurídico que exponremos a continuación resolvemos revocar el dictamen apelado y, en consecuencia, devolvemos el caso de epígrafe al foro primario para la continuación de los procedimientos, conforme a lo aquí resuelto.

I.

El 19 de octubre de 2021, el señor Badillo Ruiz y la señora Pagán Acosta entablaron una *Demanda* en contra de Máximo Solar Industries, Inc. (Máximo Solar) y la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Cabo Rojo (Cooperativa, en conjunto apelados). En apretada síntesis, alegaron que luego de haber sido orientados por Máximo Solar acerca de un sistema fotovoltaico ajustado a las necesidades de su hogar, pactaron un *Contrato de Compraventa e Instalación de Sistema Fotovoltaico* por la cantidad de \$20,001.00. Adujeron que la Cooperativa suscribió un pagaré por dicha cantidad y desembolsó la suma de \$10,000.50. Esgrimieron que Máximo Solar les aseguró que el equipo adquirido era suficiente para cubrir sus necesidades de consumo eléctrico, sin embargo, una vez fallaba el sistema de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) este no energizaba la propiedad completa, según se disponía en el contrato de venta.

Por otro lado, argumentaron que la Cooperativa retuvo la mitad del dinero correspondiente al préstamo, mientras cobraba mensualidades e intereses de la totalidad de dicha acreencia. Alegaron que realizaron las gestiones, sin éxito, para que la Cooperativa les entregara el dinero restante. Solicitaron al TPI que declarara *Ha Lugar* la demanda y, en consecuencia, ordenara el pago de \$50,000.00 por concepto de daños contractuales y decretara la resolución y nulidad del contrato. A su vez, solicitaron al TPI que exigiera a la Cooperativa desembolsar el sobrante del préstamo, el cual dicha entidad retuvo.

Por su parte, la Cooperativa contestó la *Demanda* y el 22 de febrero de 2022 instó una *Moción de Desestimación*, mediante la cual alegó que el señor Badillo Ruiz y la señora Pagán Acosta adquirieron un equipo de sistema fotovoltaico que incumplió el propósito por el cual fue comprado y que este no estaba aprobado por la AEE. Adujo que las demás alegaciones versaban sobre las garantías del

producto vendido. Además, argumentó que, de un análisis de dichas declaraciones, era lógico concluir que la reclamación en cuestión era de jurisdicción primaria del DACO y no del TPI.

El 24 de marzo de 2022, el señor Badillo Ruiz y la señora Pagán Acosta incoaron una oposición a la *Moción de Desestimación*, a través de la cual expusieron que las controversias presentadas en la demanda no eran de jurisdicción primaria del DACO, sino que eran cuestiones con planteamientos en estricto derecho y susceptibles de ser resueltos únicamente por el foro judicial. Arguyeron que el TPI tenía las facultades y materias que la agencia administrativa por disposición de ley, no estaba autorizada a conceder los remedios solicitados.

Examinada ambas posturas sobre la desestimación del caso de epígrafe, el TPI emitió una *Sentencia*, el 29 de marzo de 2022¹. En el referido dictamen el foro *a quo* determinó que la regulación de los equipos de energía solar fue transferida de la Oficina de Energía al DACO mediante la Ley Núm. 47 de 21 de agosto de 1990, y concluyó que:

...[L]os contratistas que instalan fuentes de energía solar forman parte del registro de contratistas de DACO, tienen que estar licenciados, pagan la fianza establecida y se atienen a los reglamentos de la agencia. Así las cosas, las querellas que se producen por los contratos de estas empresas de energía renovable se ventilan ante [DACO] en jurisdicción primaria.²

El Tribunal de Primera Instancia se declaró sin jurisdicción para atender los reclamos de incumplimiento de contrato y cobro de dinero y señaló al DACO como el foro apropiado para atenderlos.

Inconforme, el señor Badillo Ruiz y la señora Pagán Acosta presentaron ante el foro primario una *Solicitud de Reconsideración*, a través de la cual alegaron que nuestro ordenamiento jurídico no le prohibía al TPI de su jurisdicción en asuntos relacionados con

¹ Notificada a las partes el 30 de marzo de 2022.

² Apéndice de la Apelación, pág. 5.

planteamientos de incumplimiento contractual y sus consecuencias. Argumentaron que el contrato de compraventa contenía una cláusula de selección de foro que designaba al Tribunal General de Justicia para atender cualquier controversia relativa al acuerdo suscrito entre las partes. Expusieron que con la desestimación del caso de epígrafe se corría el riesgo de que la acción contra la Cooperativa prescribiera y sobre quien el DACO carecía de jurisdicción para adjudicar dicha reclamación. A su vez, informaron que antes de incoar la demanda ante el TPI, habían presentado una querrela ante el DACO³, la cual fue desestimada por carecer de jurisdicción. Arguyeron que dicha determinación advino final, firme e inapelable. Solicitaron al foro primario dejar sin efecto la desestimación de la *Demanda* presentada por estos.

El 7 de junio de 2022, el Tribunal emitió una *Resolución*⁴, a través de la cual declaró *No Ha Lugar* la reconsideración. Aun en desacuerdo, el señor Badillo Ruiz y la señora Pagán Acosta acudieron ante nos mediante un recurso de apelación e imputaron al TPI los siguientes errores:

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al ordenar la desestimación de la causa de acción incoada.

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al declararse sin jurisdicción para atender los reclamos de incumplimiento de contrato y cobro de dinero.

Erró el Honorable Tribunal de Instancia al desestimar la acción de cobro de dinero contra la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Cabo Rojo, cuando DACO carece de jurisdicción sobre dicha materia.

Los apelados comparecieron ante nos y fijaron su oposición al recurso de apelación. Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, procedemos a resolver. Veamos.

³ Adviértase que la parte no anejó dicha querrela, ni documento alguno relacionado con esta en sus escritos ante el TPI.

⁴ Notificada a las partes el 9 de junio de 2022.

II.**A.**

En Puerto Rico, los tribunales poseen jurisdicción general. Ello significa que ostentan “autoridad para atender cualquier causa de acción que presente una controversia propia para adjudicación, a menos que no tengan jurisdicción sobre la materia”. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 708-709 (2014). La jurisdicción sobre la materia es la “capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal”. Dicha capacidad solo puede ser limitada por el Estado, quien puede otorgar o privar a un tribunal de jurisdicción sobre la materia mediante legislación a esos efectos. *Íd.*

En materia de Derecho Administrativo, la doctrina de jurisdicción primaria es un método de autolimitación de los tribunales. Esta determina cuál cuerpo adjudicador tiene prioridad para acoger, inicialmente, una controversia, si el tribunal o la agencia administrativa. *Beltrán Cintrón v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 204 DPR 89,102 (2020); *Báez Rodríguez v. ELA*, 179 DPR 231, 239 (2010); *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1988).

La doctrina de jurisdicción primaria tiene dos vertientes, por una parte, la jurisdicción primaria concurrente y, por otra, la jurisdicción primaria exclusiva. *Beltrán Cintrón v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, supra. La primera vertiente tiene lugar cuando la ley permite que la reclamación se inicie ya sea en la agencia o en el tribunal. La jurisdicción primaria exclusiva está presente cuando la propia ley establece que el foro administrativo tendrá jurisdicción inicial exclusiva para entender en la reclamación. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, supra. La jurisdicción primaria aplica verdaderamente cuando hay

jurisdicción concurrente entre el foro administrativo y el judicial. *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 DPR 657, 676 (2009).

Así, la jurisdicción primaria concurrente presupone que tanto el foro judicial como el administrativo tienen jurisdicción para entender en la controversia planteada, pero se cede la primacía a la agencia por su especialización y conocimiento sobre el asunto objeto de la reclamación. *Beltrán Cintrón v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, supra, a la pág. 103, citando a Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 574. Esta se aplica en casos en los que las cuestiones de hechos a ser consideradas requieren del ejercicio de discreción adjudicativa o de la aplicación del conocimiento especializado que las agencias poseen. *Báez Rodríguez v. ELA*, supra, pág. 240.

Ahora bien, en reiteradas ocasiones, nuestra jurisprudencia ha establecido que la doctrina de jurisdicción primaria no es una camisa de fuerza, por lo que, en ocasiones, puede ser inaplicable. *Ortiz v. Panel FEI*, 155 DPR 219, 246 (2001). La mera existencia de jurisdicción concurrente no conlleva una aplicación automática de la doctrina de jurisdicción primaria. Para poder determinar si se justifica referir, inicialmente, determinada controversia al ente administrativo, se deben evaluar los siguientes aspectos junto a las particularidades del caso: 1) destreza o pericia de la agencia; 2) complejidad y especialidad de la controversia; 3) prontitud usual del proceso de decisión y; 4) el uso de técnicas de adjudicación más flexibles. *Suárez Molina v. Comisión Local de Elecciones de Cataño*, 205 DPR 642, 663 (2020); *Ferrer v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1988). De igual forma, cuando “la naturaleza de la causa de acción presentada y el remedio solicitado destacan que no se presentan cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo”, no existe razón para que el foro judicial se abstenga de intervenir. *Ortiz v. Panel*

FEI, supra; *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 430-431 (2012).

Por otro lado, la jurisdicción primaria exclusiva ocurre cuando un estatuto establece que se le confiera jurisdicción exclusiva a un foro administrativo, de forma que este sea el único foro con potestad para resolver una controversia en específico. Nuestro Tribunal Supremo reiteró respecto a la jurisdicción primaria exclusiva de las agencias que los tribunales no tendrán autoridad para dilucidar el caso en primera instancia. *Beltrán Cintrón v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, supra, a las págs. 103-104. Cuando existe jurisdicción primaria exclusiva, la abstención del foro judicial no constituye un acto de deferencia, sino que, por disposición de ley, está impedido de intervenir inicialmente en el caso. *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, 163 DPR 308, 327 (2004). Cuando un estatuto provee para que la agencia administrativa sea la única con jurisdicción en la tramitación del asunto, tal mandato se desprende expresamente de su letra o de un lenguaje tan claro que no da margen a dudas en cuanto a dicha facultad. *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, supra. Sin embargo, a modo de excepción cuando hay envuelta alguna reclamación en daños y perjuicios al amparo del Código Civil o cuando la cuestión implicada es estricta en derecho, el tribunal retendrá la jurisdicción. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, supra.

Debe tenerse en cuenta que la jurisdicción exclusiva no soslaya la revisión judicial, sino que la pospone hasta tanto el organismo administrativo emita su determinación final. *Beltrán Cintrón v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, supra; *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, supra, pág. 677. No se trata, pues, de una doctrina que suprime, totalmente, la función del foro judicial, sino

que plantea que la misma se suspenda para ceder la preeminencia al organismo administrativo experto.

B.

De otra parte, la Ley Núm. 47 de 21 de agosto de 1990 (Ley Núm.47)⁵ estableció la transferencia de todas las facultades de la Oficina de Energía al DACO. Para conocer cuáles deberes tenía dicha oficina, es necesario consultar la derogada Ley Núm. 128 de 29 de junio de 1977, según enmendada (Ley Núm. 128)⁶. En el Artículo 6 de la referida legislación, se enumeran una extensa lista de las facultades y los deberes encomendados a la Oficina de Energía, los cuales se limitan a asuntos ejecutivos y de la administración y funcionamiento de dicha agencia.⁷

III.

En el presente recurso, los apelantes alegan que el TPI erró al desestimar sus reclamos sobre incumplimiento de contrato y cobro de dinero bajo el fundamento de que dicho foro judicial carecía de jurisdicción primaria para atender los asuntos en controversia. Arguyen que el referido dictamen los dejó sin remedio alguno en contra de la Cooperativa. Argumentan que de la Ley Núm. 45, *supra*, la cual habilitó la transferencia de los poderes, deberes y funciones de la Oficina de Energía al DACO, no surge que una de las facultades sea atender controversias de consumidores sobre equipos fotovoltaicos. Plantean que las controversias de epígrafe son asuntos de estricto derecho que no requieren la pericia del DACO y que están basadas en disposiciones del Código Civil como cobro de dinero, daños y perjuicios contractuales, así como dolo, resolución y nulidad de contrato.

⁵ (También conocida como *Ley para Establecer las Bases sobre las Cuales se Forjará la Política Pública de Puerto Rico Respecto al Problema Energético, Crear un Comité Asesor sobre Energía y la Oficina de Energía*) 23 LPRA secs. 1061-1062 (b).

⁶ 3 LPRA sec. 1061.

⁷ 3 LPRA sec. 1061 (e).

Por su parte, Máximo Solar aduce que los equipos de energía solar están regulados por el DACO, por disposición expresa de la Ley Núm. 47, *supra*, desde que se trasladaron las funciones de la Oficina de Energía a dicho departamento. Argumenta que la controversia de autos puede ser atendida en el DACO, toda vez que su ley habilitadora facultó a dicho foro para atender los asuntos energéticos relacionados al consumidor.

Del mismo modo, la Cooperativa se opuso al recurso de apelación y alega que el señor Badillo Ruiz y la señora Pagán Acosta confundieron el reclamo sobre incumplimiento de contrato con uno sobre la garantía de un equipo defectuoso. Aduce que esta última es materia de jurisdicción exclusiva del DACO porque por disposición de ley la regulación de estos sistemas de energía solar recae en dicho departamento. Además, argumenta que la parte apelante no quedó desprovista de remedios porque el TPI desestimó su demanda sin perjuicio hasta tanto el DACO emita una resolución final, firme e inapelable y en caso de que el foro administrativo no atienda su queja, pudiera regresar nuevamente al foro judicial.

Luego de un ponderado examen del expediente ante nuestra consideración, las alegaciones de las partes y el derecho aplicable, somos del criterio de que el caso de epígrafe contiene asuntos en estricto derecho que deben ser atendidos en el TPI, pues no nos encontramos ante controversias las cuales la agencia administrativa tenga jurisdicción primaria exclusiva sobre ellas.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 47, *supra*, forzoso es concluir que de los deberes y facultades transferidos de la Oficina de Energía al DACO no surge que alguna de estas responsabilidades incluya resolver controversias de consumidores sobre equipos de energía solar. Por lo que el legislador no le confirió jurisdicción primaria exclusiva al DACO para adjudicar los asuntos de autos que están en controversia.

Ciertamente, por la particularidad de los hechos del presente recurso, el foro *a quo* erró al desestimar la *Demanda* incoada por los apelantes. Ello pues, aunque tanto el foro primario, como la agencia administrativa, gozan de jurisdicción primaria concurrente para adjudicar las controversias, estas versan sobre daños y perjuicios contractuales, dolo, nulidad de contrato, resolución de contrato y cobro de dinero al amparo del Código Civil. Por consiguiente, no es necesaria la pericia del DACO para atender estas reclamaciones. Como hemos señalado, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido que el foro judicial retiene la jurisdicción cuando tiene ante sí este tipo de controversias que son estrictas en derecho.

Por lo tanto, resolvemos que el TPI tiene jurisdicción para la adjudicación de los reclamos ante su consideración, por lo que debió atenderlos.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la determinación apelada y devolvemos el caso al Tribunal de Primera Instancia para la continuación de los procedimientos, conforme a lo aquí resuelto.

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

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