

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE
PANEL IX

VÍCTOR M. SANTIAGO
MONTES

Recurrido

V.

LUIS G. MÉNDEZ LUGO
LUIS G. MÉNDEZ LUGO
H/N/C MY HOUSE
REALTY HNC
MY HOUSE REALTY
RAFAEL COLÓN HNC
MY HOUSE REALTY HNC
MY HOUSE REALTY

Recurrente

CLAN202200552

Apelación acogida
como **Recurso de
Decisión
Administrativa**
procedente del
Departamento de
Asuntos del
Consumidor

Caso Núm.:
PON-2021-
00023332

Sobre:
Bienes Raíces
(Ley Núm. 120 de
26 de abril de
1994, según
enmendada)

Panel integrado por su presidente; el Juez Rivera Colón, la Juez Lebrón Nieves y el Juez Rodríguez Flores

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA EN RECONSIDERACIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de septiembre de 2022.

El 11 de julio de 2022 compareció ante este Tribunal de Apelaciones, el señor Luis G. Méndez Lugo, t/c/c Luis Guillermo Méndez Lugo (en adelante, parte recurrente o señor Méndez Lugo), mediante *Escrito de Apelación*, el cual se acoge como **Recurso de Decisión Administrativa**, por ser lo procedente en Derecho. Sin embargo, mantenemos inalterada su identificación alfanumérica por motivos de economía procesal. Nos solicita la revisión de la *Resolución* emitida el 10 de junio de 2022, notificada el 13 de junio de 2022, por el Departamento de Asuntos del Consumidor (en adelante, parte recurrida o DACo).

Adelantamos que, por los fundamentos que a continuación se esbozan, se *confirma* el dictamen recurrido.

I

El recurso de marras tiene su génesis en una *Querella* presentada ante el Departamento de Asuntos al Consumidor (el DACo) por el señor Víctor M. Santiago Montes (en adelante, el señor Santiago Montes, el querellante o parte recurrida) en contra del señor Luis G. Méndez Lugo t/c/c Luis Guillermo Méndez Lugo H/N/C My House Realty (en adelante, señor Méndez Lugo, parte querellada o parte recurrente) al amparo de la Ley 10-1994, conocida como la Ley para Reglamentar el Negocio de Bienes Raíces y la Profesión de Corredor, Vendedor o Empresa de Bienes Raíces en Puerto Rico. En la aludida *Querella*, la parte querellante solicitó la devolución del dinero pagado por este en concepto de un Contrato de Opción de Compraventa de una propiedad ubicada en la urbanización La Alhambra, en el barrio Machuelo Abajo, en el Municipio de Ponce.

Luego de los trámites de rigor, el 13 de mayo de 2022, notificada en igual fecha, el DACo emitió *Resolución*, en la que declaró Con Lugar la querella. En la misma consignó las siguientes

Determinaciones de Hechos:

1. Con el propósito de adquirir una residencia que la parte querellada estaba promocionando a través de la plataforma Clasificados Online y que ubicada en la Urb. Alhambra Calle Almena (#2304), las partes querellantes, el señor Víctor M. Santiago Montes y su esposa la señora Griselle Santiago, entablan comunicación con la parte querellada, el señor Luis Guillermo Méndez.
2. Así las cosas, y luego de que la parte querellante tuvo la oportunidad de revisar e inspeccionar la residencia en controversia, la parte querellada procedió a realizar un procedimiento habitual de pre-cualificación para luego otorgar el contrato de compraventa.
3. El 13 de marzo de 2020, la parte querellante, Víctor Manuel Santiago Montes, otorgó con la parte querellada, Luis G. Méndez Lugo HNC My House Realty un Contrato de Opción de Compraventa de un inmueble localizado en la Urb. La Alhambra (#2304) en el municipio de Ponce, este comprendería el primero de tres contratos que son

otorgados entre las partes. Siendo el último y final el firmado el 1 de abril de 2020, estipulando un precio de venta menor (\$240,000.00) al primer contrato. No obstante, la cantidad a prestar a manera de opción de compra continuó siendo la misma.

4. Del expediente administrativo obra evidencia del Contrato de Opción de Compraventa el cual establece, entre otras cosas, que el precio de venta de la propiedad a ser adquirida por la parte querellante sería por la suma de doscientos cuarenta mil dólares (\$240,000.00).
5. La parte querellante, luego de la firma del contrato de opción, entregó al querellado la cantidad de ocho mil dólares (\$8,000.00) (sic) dólares en concepto de opción para la compra de la propiedad antes descrita.
6. Luego de numerosas gestiones realizadas por las partes aquí querellantes para principios de junio de 2020 la entidad bancaria First Bank de Puerto Rico tomo la decisión de denegar el préstamo hipotecario solicitado por ambos.
7. El señor Víctor M. Santiago actualmente pertenece a las fuerzas armadas de los Estados Unidos. A estos efectos en el mes de junio de 2020 el señor Santiago Montes estuvo en un entrenamiento militar, el cual duró más de dos meses. Esta información le fue notificada al señor Méndez Luego.
8. En el mes de agosto de 2020 la parte aquí querellante culmina su entrenamiento militar; al regresar a su hogar en Puerto Rico se entera de la noticia de que su préstamo había sido denegado.
9. Acto seguido el querellante comienza una serie de intentos de establecer comunicación con el señor Méndez para informarle lo sucedido y así poder reclamar el dinero entregado como opción. La parte aquí querellada no contestaba dichas comunicaciones y en la alternativa cuando entabló comunicación le orientó a de ese momento en adelante comunicarse con su abogado el Lcdo. Franceschi.
10. Así las cosas, el 15 de marzo de 2020 la Honorable Gobernadora de Puerto Rico firmó una Orden Ejecutiva en la [que] ordenó la paralización de labores en las instituciones bancarias d[e] Puerto Rico. Afectando incontrovertiblemente el proceso de solicitud de préstamo hipotecario realizado por la parte aquí querellante.
11. No obstante, la aquí querellada aún teniendo conocimiento de lo que representaba la paralización en las labores bancarias de la isla

estableció que el contrato de compraventa venció el 15 de junio de 2020.

12. La cláusula séptima del Contrato de Opción de Compraventa en su última oración establecía que de no completar la transacción y no cumplir con los términos de tiempo de este contrato el comprador **podrá** perder el dinero de opción de compra.
13. Además, dicha cláusula establece también que ambas partes entienden que pudiesen existir demoras con respecto a la fecha de cierre por el proceso ordinario del banco hipotecario y que este contrato podría extenderse un tiempo adicional razonable.
14. El 11 de enero de 2021, luego de múltiples reclamos para recuperar el depósito, la parte querellante presentó la querrela de referencia, en la cual solicitó la devolución total de los \$8,000.00 dólares pagados a la parte querellada como opción de compraventa más la cantidad de \$1,500.00 por concepto de honorarios de abogado.
15. El 31 de marzo de 2022, luego de los trámites procesales correspondientes, se celebró la vista administrativa del presente caso; a la misma compareció la parte querellante, representados por la Lcda. Kiara Y. Rodríguez Mercado.
16. La parte querellada, Luis G. Méndez Lugo HNC My House Realty, Rafael Colón HNC My House Realty no comparecieron a la vista administrativa procediendo este Departamento a anotar su rebeldía.
17. Entrado en los méritos de la controversia, la parte querellante declaró que la única razón para no que no se completara la transacción de compraventa fue la falta de aprobación del financiamiento.
18. La parte querellante reafirmó su solicitud de devolución del dinero pagado en opción (\$8,000.00) ya que en todo momento cooperó con la entidad financiera para culminar el proceso de financiamiento, no estuvo a su alcance actuar de manera inmediata al momento de recibirse la denegatoria del banco por encontrarse fuera de la jurisdicción de Puerto Rico cumpliendo con su trabajo en entrenamiento militar. No obstante, al instante que tuvo conocimiento de la situación intentó orientarse para poder solucionar la misma sin obtener respuesta.

En consonancia con las determinaciones de hechos antes esbozadas y al palio del derecho vigente, la agencia recurrida concluyó que:

En el presente caso se configuró un contrato de opción de compraventa donde la parte querellante adquirió el derecho sobre la celebración futura de un Contrato de Compraventa de un inmueble localizado en la Urb. La Alhambra (#2304) en el municipio de Ponce. Dicho contrato de opción fue otorgado a través de la parte querellada, Luis Méndez Lugo HNC My House Realty; y el mismo establece, entre otras cosas, que el precio de venta de la propiedad a ser adquirida sería de \$240,000.00 dólares. La parte querellante le entregó a la parte querellada, por concepto de opción, la cantidad de \$8,000.00 dólares para la compra de la propiedad antes descrita, y comenzó los trámites de financiamiento con First Bank de Puerto Rico. Así las cosas, y durante el proceso de financiamiento, la entidad financiera le informó a la parte querellante que no se había aprobado el préstamo. La parte querellante no advino en conocimiento de esta situación hasta el mes de agosto de 2020 cuando llega de un entrenamiento como parte de su trabajo para la milicia de Estados Unidos. Una vez advino en conocimiento de la situación de manera inmediata comienza a tratar de comunicarse con la parte querellada para intentar buscar soluciones, así como el reembolso del dinero prestado a razón de opción sin tener éxito.

Debemos recalcar que al momento en que el banco determina no conceder el préstamo hipotecario la parte aquí querellante se encontraba en medio de un entrenamiento militar durante el cual no sostenía comunicación con su familia cita en la [I]sla. Tal como se desprende de su testimonio aun de haber advenido en conocimiento de la situación por el lugar y situación en la que se encontraba estaba desprovisto de los recursos necesarios para atender adecuadamente la referida situación. Una situación extraordinaria, como la presentada aquí por la parte querellante donde no media desinterés o negligencia alguna de su parte. Hace que no sea la adjudicada la causa de que el negocio de compraventa no se haya realizado. Mas bien, si la parte querellada hubiese en su momento respondido las llamadas y gestiones realizadas con motivo de buscar una solución a la situación el desenlace pudiese haber sido otro.

Consecuentemente, le ordenó a la parte Querellada, Luis G. Méndez Lugo, HNC My House Realty, Rafael Colón, HNC My House Realty y, a Luis G. Méndez Lugo, que dentro del término improrrogable de veinte (20) días contados a partir del archivo en autos de la Resolución, devolviera la suma de ocho mil dólares (\$8,000.00) a las partes querellantes, Víctor M. Santiago Montes y/o Griselle Santiago, con el interés legal que fija la ley desde la fecha en que se ordenó el pago hasta que el mismo fuese satisfecho. Se le

ordenó, además, a la parte querellada pagar la cantidad de mil quinientos dólares (\$1,500.00) en concepto de costas y honorarios de abogado, para una suma total de nueve mil quinientos dólares (\$9,500.00).

En desacuerdo con lo dictaminado, el 2 de junio de 2022, el señor Luis G. Méndez Lugo, a través de su representación legal, presentó ante la agencia recurrida, *Reconsideración y Solicitud de Relevo de Resolución*. La cual misma fue declarada No Ha Lugar el 10 de junio de 2022 y depositada en el correo el 13 de junio de 2022, según surge del matasellos que se anejó a dicha *Resolución* como parte de los anejos del recurso.

Nuevamente insatisfecha, la parte recurrente acudió ante este foro revisor y le imputó a la agencia recurrida la comisión del siguiente error:

Erró el Departamento de Asuntos del Consumidor al entrar a entender en un asunto bajo la Ley 10 de 1994, según enmendada, “Ley para Reglamentar el Negocio de Bienes Raíces y la Profesión de Corredor, Vendedor o Empresa de Bienes Raíces de Puerto Rico”, y así conferirse una jurisdicción que la Ley no le ha dado, debido a que el [recurrente] Luis G. Méndez Lugo t/c/c Luis Guillermo Méndez Lugo era el dueño en pleno dominio de la propiedad en venta, y no se trataba de una transacción en la cual actuaba como intermediario entre dos clientes.

Transcurrido el término reglamentario, damos por perfeccionado el recurso y prescindimos de la comparecencia de la parte recurrida, por lo que, procedemos a disponer del mismo.

II

A. Teoría General de los Contratos

Es normativa reiterada que, las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos, de los actos ilícitos, u omisiones en que interviene culpa o negligencia, y cualquier otro acto idóneo para producirlas. Art. 1042 del Código Civil¹, 31 LPR ant. sec.

¹ El derecho aplicable en el caso de epígrafe se remite al Código Civil de Puerto Rico de 1930, puesto que, la presentación de la *Demanda* y los hechos que dan

2992. Los contratos se perfeccionan cuando median el objeto, consentimiento y causa. Art. 1213 del Código Civil, 31 LPRA ant. sec. 3391. El contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio. Art. 1206 del Código Civil, 31 LPRA ant. sec. 3371; *Aponte Valentín v. Pfizer Pharms., LLC*, 2021 TSPR 148 (2021). En nuestro ordenamiento jurídico se ha reconocido el principio de libertad de contratación, el cual permite a las partes pactar los términos y condiciones que tengan por convenientes. *Burgos López et al. v. Condado Plaza*, 193 DPR 1, 7-8 (2015); *Arthur Young & Co. v. Vega III*, 136 DPR 157 (1994). No obstante, tal libertad no es infinita, puesto que, encuentra su límite en el Art. 1207 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3372. El referido artículo dispone que, los términos y condiciones que las partes establezcan serán válidas cuando no sean contrarias a la ley, la moral, ni al orden público. 31 LPRA sec. 3372; *Burgos López et al. v. Condado Plaza*, supra, págs. 7-8; *Oriental Bank v. Perapi*, 192 DPR 7, 15 (2014). Una vez perfeccionado el contrato, lo acordado tiene fuerza de ley entre las partes, “y desde entonces obligan, no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley”. Art. 1210 del Código Civil, 31 LPRA ant. sec. 3375; *Aponte Valentín v. Pfizer Pharms.*, supra; *Burgos López et al. v. Condado Plaza*, supra, pág. 8. Los tribunales estamos facultados para velar por el cumplimiento de los contratos, y no debemos relevar a una parte del cumplimiento de su obligación contractual cuando tal contrato sea legal, válido y no contenga vicio alguno. *Mercado, Quilichini v. UCPR*, 143 DPR 627 (1997).

base a esta tuvieron su lugar antes de la aprobación del nuevo Código Civil de Puerto Rico, Ley 55-2020, según enmendado.

B. El Contrato de Opción

Nuestro Tribunal Supremo, al evaluar la figura del contrato de opción, lo ha definido como el convenio por el cual una parte (llamada concedente, promitente u optatario) concede a la otra (llamada optante), por tiempo fijo y en determinadas condiciones, la facultad, que se deja exclusivamente a su arbitrio, de decidir respecto a la celebración de un contrato principal. Son requisitos esenciales del contrato de opción, la concesión por una parte a la otra de la facultad de decidir sobre la celebración del contrato por el cual se opta, de modo exclusivo, por plazo cierto y sin otra condición que el propio juicio del optante. J. Castán Tobeñas, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Madrid, Ed. Reus, 14ta ed., 1988, T. IV, pág. 50.²

El tratadista Puig Brutau³ señala que en este tipo de contrato no se opta por optar, sino que la opción es la posibilidad de perfeccionar un contrato previamente delimitado. Es decir, no hay un contrato que sea sólo de opción, sino una posibilidad de optar al contrato que se haya tenido en cuenta como resultado final de la negociación.

El derecho que origina el pacto de opción es un derecho potestativo o de formación, que puede ser constitutivo, modificativo o extinto y que se caracteriza por producir inmediatamente el efecto por la sola declaración de voluntad del titular, sin que exista una obligación principal correlativa a cargo de otro sujeto. J. Sánchez Fontáns, *Naturaleza de la Opción*, Revista de Derecho Español y Americano, Año XII, pág. 75. (1967).

El contrato de opción, de naturaleza transitoria, puede ser principal o un pacto accesorio a otro. *Atocha Thom McAn, Inc. v.*

² *Mayagüez Hilton Corporation v. Betancourt*, 156 DPR 234 (2002); *Atocha Thom McAn, Inc. v. Registrador*, 123 DPR 571 (1989).

³ J. Puig Brutau, *Fundamentos de Derecho Civil*, Barcelona, Ed. Bosch, 2da ed., 1982, T. II-2, pág. 50.

Registrador, supra. Así pues, la opción es aplicable a un sinnúmero de contratos. Torres Lana,⁴ contempla la aplicabilidad de la figura a contratos como el de compraventa, sociedad, financiamiento, arrendamiento de cosas y de servicios.

C. Estándar de Revisión Judicial de Determinaciones Administrativas

Según es sabido, los tribunales apelativos debemos otorgar amplia deferencia a las decisiones emitidas por las agencias administrativas, puesto que, estas cuentan con vasta experiencia y pericia para atender aquellos asuntos que se les han sido delegados por la Asamblea Legislativa. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93 (2022); *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 819 (2021); *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26,35 (2018); *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). Es por ello, que, tales determinaciones suponen una presunción de legalidad y corrección, que a los tribunales nos corresponde respetar, mientras la parte que las impugne no presente prueba suficiente para derrotarlas. *Íd.*; *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, *supra*; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 216 (2012). No obstante, tal norma no es absoluta, es por lo que, nuestro Máximo Foro ha enfatizado que no podemos imprimirle un sello de corrección, so pretexto de deferencia a las determinaciones administrativas que sean irrazonables, ilegales o contrarias a derecho.

En *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016), nuestro Tribunal Supremo resumió las normas básicas en torno al alcance de la revisión judicial de la forma siguiente:

⁴ J. Torres Lana, *Contrato y Derecho de Opción*, Madrid, Ed. Trivium, 2da ed., 1987, pág. 98.

[L]os tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero tal deferencia cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que **si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida.** (Énfasis suplido).⁵

El criterio rector bajo el cual los tribunales deben revisar las decisiones administrativas es el criterio de razonabilidad. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, pág. 820; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág. 127; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626. Bajo este criterio, se limita la revisión judicial a dirimir si la agencia actuó de forma arbitraria o ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción. *Íd.*; *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, pág. 819-820; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág. 127; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 36; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, pág. 216.

Bajo este supuesto, la Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRA 9675, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), “estableció el marco de revisión judicial de las agencias administrativas”. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 35. La intervención del tribunal se limita a tres áreas, a saber: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo

⁵ Véase *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, págs. 819-820.

visto en su totalidad, y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas. *Íd.* págs. 35-36; *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, págs. 626-627; *Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 217; Sec. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675. Nuestro Máximo Foro, ha expresado que, esta intervención “debe ocurrir cuando la decisión administrativa no se fundamente en evidencia sustancial o cuando la agencia se equivoque en la aplicación de la ley”. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 36. Siendo así, aquellas determinaciones de hechos formuladas por el ente administrativo deberán sostenerse cuando estén basadas en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad. *Íd.*; *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, pág. 819-820. Por otro lado, las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 36; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627; Sec. 4.5 LPAU, 3 LPRA sec. 9675. No obstante, los tribunales deberán darles peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, págs. 36-37; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627. El Tribunal Supremo ha dispuesto que, la deferencia que le deben los tribunales a la interpretación que haga el ente administrativo sobre aquellas leyes y reglamentos que le corresponde poner en vigor, cede si la agencia: “(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Íd.* págs. 627-628; *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra. Finalmente, nuestra más Alta Curia ha expresado que, conforme lo anterior, el criterio administrativo no podrá prevalecer en aquellas instancias donde la interpretación estatutaria realizada por una agencia provoque un resultado incompatible o

contrario al propósito para el cual fue aprobada la legislación y la política pública que promueve. Así, “la deferencia judicial al *expertise* administrativo, concedido cuando las agencias interpretan la ley, tiene que ceder ante actuaciones que resulten irrazonables, ilegales o que conduzcan a la comisión de una injusticia”. *Id.*

D. Delegación de poderes a las agencias administrativas

Sabido es que en nuestro ordenamiento jurídico la ley es el medio o fuente que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. Véase *Caribe Communications v. P.R.T.C.*, 157 DPR 203, 211 (2002). La ley habilitadora es el mecanismo legal que le delega a la agencia los poderes necesarios para actuar de conformidad con el propósito legislativo. *Id.* En virtud de ello, una agencia administrativa sólo puede llevar a cabo las funciones que se le han encomendado legislativamente y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal. *Caribe Communications v. PRTC, supra*, a la página 213. No obstante, si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Asamblea Legislativa, será considerada *ultra vires* y, por ende, nula.

De conformidad con lo anterior, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que “una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; es decir, ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. *Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra del ejercicio del mismo*”. (Énfasis en el original). *Amiero González v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363 (2008); citando a *Raimundi Meléndez v. Productora de Agregados*, 162 DPR 215, 225 (2004).

E. El Departamento de Asuntos del Consumidor (DACo)

El Departamento de Asuntos del Consumidor fue creado mediante la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, según enmendada, conocida como la *Ley Orgánica del Departamento de asuntos del Consumidor*, 3 LPRa sec. 341. Este fue creado con el propósito primordial de vindicar e implementar los derechos del consumidor. Art. 3 de la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, *supra*, 3 LPRa sec. 341b; *Martínez v. DACo*, 163 DPR 594, 600 (2004); *DACo v. Fcia. San Martín*, 175 DPR 198, 204 (2009). Esta ley, le impone al Secretario de DACo, “el deber ministerial de promover y velar por el cumplimiento *de todas* las leyes, las reglas, los reglamentos y las órdenes que afecten los intereses del consumidor. *Íd.* págs. 204-205. (Citas omitidas).

En sintonía con lo anterior, la referida ley le concede al Secretario del DACo varios poderes y facultades, entre estos se encuentra el atender, investigar y resolver las queja y querellas que los consumidores presenten y servicios adquiridos o recibidos por parte del sector privado de la economía. Art. 6(c) de la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, *supra*, 3 LPRa sec. 3418(e). Además, cuenta con la facultad de “poner en vigor, implementar y vindicar los derechos de los consumidores, tal como están contenidos en todas las leyes vigentes, a través de una estructura de adjudicación administrativa con plenos poderes para adjudicar las querellas que se traigan ante su consideración y conceder los remedios pertinentes conforme a Derecho”. Art. 6(d) de la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, *supra*, 3 LPRa sec. 3418(e).

En consonancia con la LPAUG, *supra*, y conforme a los poderes delegados, el DACo aprobó el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del DACo, Reglamento 8034 del 14 de junio de 2021. Lo anterior, con el fin de asegurar la solución justa, rápida y económica de las querellas presentadas ante o por el DACo y así

promover un procedimiento uniforme para su adjudicación. Regla 1 del Reglamento 8034, *supra*. El referido reglamento aplica a las investigaciones y a los procedimientos administrativos sobre querellas iniciadas por los consumidores o por el DACo. Regla 3 del Reglamento 8034, *supra*. En lo pertinente, la Regla 4 del aludido reglamento define *consumidor* como “toda persona natural, que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final. Incluye toda otra persona, asociación o entidad que por designación de ley está facultado para presentar su reclamación en el Departamento. Regla 4(f) del Reglamento 8034, *supra*.”

Ahora bien, la Asamblea Legislativa le ha conferido autoridad a DACO para regular y atender asuntos específicos en los que, claro está, hay consumidores envueltos. A tales efectos, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley para Reglamentar el Negocio de Bienes Raíces y la Profesión de Corredor, Vendedor o Empresas de Bienes Raíces*, 20 LPRA sec. 3025, *et seq*, mediante la cual agrupó todas las disposiciones legales relativas al negocio de bienes raíces y dispuso un nuevo y más estricto cuerpo reglamentario con el propósito de beneficiar a los consumidores, vendedores y corredores de bienes raíces. *Amiero González v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363, 374 (2008); *Vélez López v. Izquierdo Stella*, 162 DPR 88 (2004).

La referida pieza legislativa facultó a DACO para supervisar tanto el negocio de bienes raíces en Puerto Rico como la venta en Puerto Rico de bienes ubicados fuera de esta jurisdicción. 20 LPRA sec. 3046. Específicamente, le concedió a DACO la facultad de realizar investigaciones y adjudicar querellas sobre transacciones de propiedades localizadas en o fuera de Puerto Rico al incurrir en cualquiera de los actos o prácticas proscritas en la Ley. 20 LPRA sec. 3046(a). *Id.*

Atinente a la controversia que nos concierne, el precitado estatuto define al *comprador* como: “cualquier persona que sea la

parte adquirente en un negocio de bienes raíces de un bien inmueble localizado en o fuera del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.”⁶

Asimismo, define al *corredor de bienes raíces* como la persona natural que, poseyendo una licencia para ejercer la profesión de corredor de bienes raíces expedida por la Junta, actúe como intermediario, mediante pago o promesa de pago de cualquier compensación mutua y previamente convenida, entre las partes que acuerden llevar a cabo en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico una transacción de compraventa, promesa de venta, opción de compra o venta, permuta, arrendamiento, subasta, administración de propiedades, o en el ofrecimiento, promoción o negociación de los términos de una venta, opción de compraventa, promesa de venta, alquiler, administración, permuta de bienes inmuebles localizados en o fuera del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sin embargo, no se considerará como ejercer la profesión de corredor de bienes raíces para propósitos de este capítulo, cualquier tipo de transacción relacionada con la compra, venta, alquiler, permuta, subasta o administración de un bien inmueble en la que él sea el titular de dicho bien inmueble y actúe en beneficio propio y no como intermediario entre dos (2) clientes.⁷

Para fines de la Ley para Reglamentar el Negocio de Bienes Raíces, *supra*, el *depósito* “[e]s la suma de dinero que un comprador entrega a un corredor, vendedor o empresa de bienes raíces antes de efectuarse una transacción de bienes raíces, relacionada con un bien inmueble localizado en o fuera del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a los fines de que éste inicie las diligencias necesarias para que dicha transacción se realice.”⁸

⁶ 20 LPRA sec. 3025 (d).

⁷ 20 LPRA sec. 3025 (g).

⁸ 20 LPRA sec. 3025 (i).

A esos efectos, la Ley para Reglamentar el Negocio de Bienes Raíces, *supra*, en su Artículo 31, establece aquellos actos o prácticas que están proscritas por dicha ley. En particular, en el artículo 31, inciso 11⁹, establece como una práctica proscrita el:

(11) Retener cualquier depósito cuando no se lleve a cabo la transacción o gestión objeto de dicho depósito sin que haya mediado culpa del comprador. Se entenderá que no hay culpa del comprador cuando la institución financiera le deniegue el financiamiento al comprador por éste no haber cualificado para otorgar y perfeccionar una transacción de bienes raíces, luego de haber cumplido cabalmente con otros requisitos de ley y obligaciones propias de este tipo de negocio. No obstante, se entenderá que hay culpa del comprador cuando éste miente, intencionalmente omita o retrase la entrega de información, voluntariamente tome un préstamo o asuma una obligación durante el proceso de solicitud del financiamiento, con la intención de que se le deniegue el financiamiento. Copia del documento que señale la denegación será entregada por el comprador al corredor de bienes raíces contratado. Esta prohibición no aplicará en los casos en que una vez el financiamiento sea concedido, el comprador no culposo decida no aceptar el mismo, y esta decisión del comprador no culposo provoque que la transacción de bienes raíces se dé por concluida.

Con estos preceptos en mente, y a la luz de los enunciados esbozados sobre el alcance de las facultades de las agencias administrativas, debemos resolver si DACO incidió al asumir jurisdicción sobre la parte recurrente. Contestamos en la negativa.

III

En su único señalamiento de error, la parte recurrente nos plantea, en esencia, que incidió la agencia recurrida al entender en un asunto cobijado bajo la Ley 10 de 1994, según enmendada, “Ley para Reglamentar el Negocio de Bienes Raíces y la Profesión de Corredor, Vendedor o Empresa de Bienes Raíces de Puerto Rico”, y conferirse una jurisdicción que la Ley no le ha dado, debido a que el [recurrente] Luis G. Méndez Lugo t/c/c Luis Guillermo Méndez Lugo era el dueño en pleno dominio de la propiedad en venta, y no se

⁹ 20 LPRA sec. 3054 (11).

trataba de una transacción en la cual actuaba como intermediario entre dos clientes. No nos persuade.

La controversia que nos ocupa requiere, precisamente, analizar el alcance y la extensión del poder conferido legislativamente a DACO, con el fin de determinar su autoridad sobre el recurrente Luis G. Méndez Lugo. Para ello, es preciso repasar algunas disposiciones de su ley habilitadora. Veamos.

Surge del expediente ante nuestra consideración que, el 13 de marzo de 2020, la parte querellante recurrida, señor Víctor Manuel Santiago Montes y la señora Griselle Santiago y la parte querellada, **Luis G. Méndez Lugo H/N/C My House Realty** otorgaron un Contrato de Opción de Compraventa respecto a un inmueble localizado en la Urb. La Alhambra (#2304) en el municipio de Ponce. Conforme lo determinado por el DACo, **este comprendería el primero de tres contratos que fueron otorgados entre las partes.** El contrato final fue el otorgado el 1 de abril de 2020. En el mismo, las partes estipularon, entre otros asuntos, que el precio de venta de la propiedad a ser adquirida por la parte querellante sería por la suma de doscientos cuarenta mil dólares (\$240,000.00). La parte querellante, luego de la firma del contrato de opción, entregó al aquí recurrente **la cantidad de ocho mil dólares (\$8,000.00) en concepto de opción para la compra de la propiedad antes descrita.**

Es medular destacar que, el señor Víctor M. Santiago actualmente pertenece a las fuerzas armadas de los Estados Unidos y que, en el mes de junio de 2020, este se encontraba activo en un entrenamiento militar, el cual duró más de dos meses. Esta información le fue notificada al señor Méndez Lugo.

No empecé a las gestiones realizadas por la parte recurrida, a principios de junio de 2020, la entidad bancaria First Bank de Puerto Rico denegó el préstamo hipotecario solicitado por esta. El

señor Víctor M. Santiago advino en conocimiento de dicha denegatoria, al regresar a Puerto Rico en el mes de agosto de 2020, luego de culminar su entrenamiento militar.

Por lo anterior, el recurrido intentó infructuosamente comunicarse con el señor Méndez para informarle lo sucedido y reclamarle el dinero entregado como opción. Cuando el señor Santiago logró comunicarse con el recurrente, este le indicó que, en adelante, se comunicara con su abogado, el Lcdo. Franceschi.

Como sabemos, el 15 de marzo de 2020 la entonces Gobernadora de Puerto Rico, Wanda Vázquez Garced, firmó una Orden Ejecutiva en la que ordenó la paralización de labores en las instituciones bancarias de Puerto Rico. Dicha paralización afectó adversamente el proceso de solicitud de préstamo hipotecario realizado por la parte recurrida. No obstante, la parte recurrente insiste en que el contrato de compraventa venció el 15 de junio de 2020.

Conforme se desprende de la cláusula séptima del Contrato de Opción de Compraventa, en su última oración, las partes acordaron que, de no completarse la transacción y no cumplirse con los términos de tiempo de este contrato, el comprador *podría* perder el dinero de opción de compra. Además, dicha cláusula establecía también que ambas partes entendían que podrían existir demoras con respecto a la fecha de cierre por el proceso ordinario del banco hipotecario y que, por ende, el contrato podría extenderse un tiempo adicional razonable. Sin embargo, somos del criterio que, la parte recurrente fue inflexible en exigir que se ejerciera la opción de compra dentro del término consignado en el contrato, sin considerar si existía justa causa que ameritara concederle al recurrido un término adicional para culminar los trámites correspondientes para conseguir el financiamiento para adquirir la propiedad en cuestión.

De hecho, el recurrente no estuvo disponible ni permitió que el recurrido se comunicara con este para atender y resolver la situación del financiamiento y procedió a incautarse del dinero que el recurrido le dio como depósito.

Así las cosas y ante la imposibilidad de recobrar el dinero entregado a la parte recurrente como depósito, el 11 de enero de 2021, la parte querellante -aquí recurrida- presentó su *Querella* ante el DACo, en la cual solicitó la devolución total de los ocho mil dólares (\$8,000.00) entregados a la parte recurrente como opción de compraventa, además de la cantidad de \$1,500.00 por concepto de honorarios de abogado.

Acaecidos los trámites de rigor, el 31 de marzo de 2022, el ente administrativo, celebró la vista en el caso que nos ocupa. A la misma compareció la parte querellante, representados por la Lcda. Kiara Y. Rodríguez Mercado; *no así la parte querellada recurrente Luis G. Méndez Lugo HNC My House Realty, Rafael Colón HNC My House Realty.* Ante la incomparecencia a la vista de esta última, el DACo procedió a anotarle la rebeldía. Consecuentemente, el 13 de mayo de 2022, notificada en igual fecha, el DACo, emitió *Resolución*, en la que declaró Con Lugar la *Querella* y le concedió a la parte recurrida el remedio que, a su juicio, le correspondía.¹⁰

En desacuerdo con lo dictaminado, el 3 de junio de 2022, el señor Luis G. Méndez Lugo, a través de su representación legal, presentó ante la agencia recurrida, *Reconsideración y Solicitud de Relevo de Resolución*, la cual fue declarada **No Ha Lugar** el 10 de junio de 2022.¹¹

Es la contención de la parte recurrente que, el DACo carece de jurisdicción para entender en la *Querella*, pues no le son de

¹⁰ En dicha *Resolución* se le apercibió a la parte querellada-aquí recurrente- de su derecho a solicitar la reconsideración de la determinación emitida en un término de veinte (20) días contado a partir del recibo de la notificación de la misma.

¹¹ Depositada en el correo el 13 de junio de 2022, según surge del matasellos que se anejó a dicha *Resolución* como parte de los anejos del recurso.

aplicación las disposiciones de la Ley 10 de 1994, según enmendada, “Ley para Reglamentar el Negocio de Bienes Raíces y la Profesión de Corredor, Vendedor o Empresa de Bienes Raíces de Puerto Rico”, toda vez que, el señor Luis G. Méndez Lugo t/c/c Luis Guillermo Méndez Lugo era el dueño en pleno dominio de la propiedad en venta, y no se trataba de una transacción en la cual actuaba como intermediario entre dos clientes.

Ciertamente, el precitado estatuto define al *corredor de bienes raíces* como la persona natural que, poseyendo una licencia para ejercer la profesión de corredor de bienes raíces expedida por la Junta, actúe como intermediario, mediante pago o promesa de pago de cualquier compensación mutua y previamente convenida, entre las partes que acuerden llevar a cabo en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico una transacción de compraventa, promesa de venta, opción de compra o venta, permuta, arrendamiento, subasta, administración de propiedades, o en el ofrecimiento, promoción o negociación de los términos de una venta, opción de compraventa, promesa de venta, alquiler, administración, permuta de bienes inmuebles localizados en o fuera del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La referida ley también establece que, no se considerará como ejercer la profesión de corredor de bienes raíces para propósitos de este capítulo, cualquier tipo de transacción relacionada con la compra, venta, alquiler, permuta, subasta o administración de un bien inmueble en la que él sea el titular de dicho bien inmueble y actúe en beneficio propio y no como intermediario entre dos (2) clientes.¹²

Ahora bien, no podemos pasar por alto el hecho que, del expediente ante nuestra consideración, surge que parte recurrente no contestó oportunamente la *Querrela* instada en su contra. Por el

¹² 20 LPRA sec. 3025 (g).

contrario, la parte querellada recurrente se cruzó de brazos y ni siquiera compareció a la vista administrativa, a pesar de haber sido citada para la misma. Consecuentemente, el foro administrativo en el pleno ejercicio de sus prerrogativas, procedió a anotarle la rebeldía a la parte querellada y mediante la Resolución impugnada, le concedió a la parte recurrida, el remedio solicitado.

Cabe mencionar que, la Regla 20 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del DACo, Núm. 8034, *supra*, regula lo relacionado a las vistas administrativas ante dicha agencia. En lo pertinente, la Regla 20.2 del referido cuerpo reglamentario dispone lo siguiente:

El Departamento fijará la fecha y la notificará por escrito a las partes que será no antes de quince (15) días de dicha notificación, a menos que las partes pacten otra fecha, con la anuencia del Juez u Oficial Administrativo, Secretario o Panel de Jueces que presida los procedimientos. Se le apercibirá al querellante que si no comparece a la vista, el Departamento podrá ordenar la desestimación y archivo de la querrela por abandono. Si el querellado no comparece se podrán eliminar sus alegaciones. El Departamento podrá también condenar al pago de honorarios de abogado o dictar cualquier otra orden que en Derecho proceda. (*Énfasis nuestro*)

De entrada, enfatizamos que, el recurrente no compareció oportunamente ante el foro administrativo ni desfiló prueba suficiente que derrote lo dictaminado por la agencia recurrida. Consecuentemente, no podemos soslayar las determinaciones realizadas por dicho ente administrativo. Como sabemos, nuestro más Alto Foro ha incorporado al ámbito administrativo normas aplicables a los litigios civiles. *Rodríguez Rivera v. Autoridad de Carreteras*, 110 DPR 184 (1980). En ese sentido, el DACo tenía la facultad de anotarle la rebeldía a la parte recurrente y conceder el remedio solicitado por la parte querellante, como en efecto, hizo.

Aclarado lo anterior, la controversia que nos ocupa requiere analizar el alcance y la extensión del poder conferido

legislativamente a DACO, con el fin de determinar su autoridad sobre el recurrente Luis G. Méndez Lugo. Para ello, es preciso repasar algunas disposiciones de su ley habilitadora.

Como mencionamos, en el caso de marras, la parte recurrente le cobró a la parte recurrida un cheque por la cantidad de \$8,000.00. A pesar de que las gestiones de la parte recurrida para conseguir el financiamiento resultaron infructuosas, la parte recurrente se negó a devolverle ese dinero. En su proceder, la parte recurrente no tomó en consideración el cierre de las instituciones financieras, entre otras medidas tomadas mediante Orden Ejecutiva, por razón de la pandemia del COVID-19. Tampoco la parte recurrente tomó en consideración el hecho de que el recurrido Víctor Santiago se encontraba activo en el servicio militar y, por ende, estuvo imposibilitado de hacer cualquier gestión que le requiriese el banco.¹³ Según lo determinado por el DACo, el recurrido este se enteró de la denegatoria del préstamo hipotecario a su regreso a Puerto Rico.

Como esbozamos previamente, conforme se desprende de su ley habilitadora, el DACo fue creado con el propósito primordial de vindicar e implementar los derechos del consumidor.¹⁴ Esta ley, le impone al Secretario de DACo, “el deber ministerial de promover y velar por el cumplimiento *de todas* las leyes, las reglas, los reglamentos y las órdenes que afecten los intereses del consumidor.

DACO es la agencia llamada a proteger los intereses de los compradores de vivienda en Puerto Rico y de los consumidores en general. Como ya hemos apuntado en ocasiones anteriores, esta agencia fue creada mediante la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973,

¹³ De hecho, existe basta legislación y reglamentación federal que protegen los derechos de las personas activas en el servicio militar. Entre estas, el *Servicemembers Civil Relief Act* (SACRA), 50 USC App. 501 *et seq*, es un estatuto federal aplicable a nuestra jurisdicción, tiene como fin proteger a los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos del rigor de los trámites de las acciones civiles de las cuales pueda ser parte.

¹⁴ Citas omitidas.

3 L.P.R.A. sec. 341 *et seq.*, con el propósito primordial de vindicar e implementar los derechos del consumidor. De conformidad con este propósito se le concedieron amplios poderes, entre los cuales se incluyeron específicamente los siguientes:

(d) Poner en vigor, implementar y vindicar los derechos de los consumidores, tal como están contenidos en todas las leyes vigentes, a través de una estructura de adjudicación administrativa **con plenos poderes para adjudicar las querellas que se traigan ante su consideración** y conceder los remedios aptos conforme a derecho, disponiéndose que las facultades conferidas en este inciso podrá delegarlas el Secretario en aquel funcionario que él entienda cualificado para ejercer dichas funciones.

[...]

(i) **Interponer cualesquiera remedios legales que fueran necesarios para hacer efectivos los propósitos de esta ley** y hacer que se cumplan las reglas, reglamentos, órdenes, resoluciones y determinaciones del Departamento. 3 L.P.R.A. sec. 341e(d) e (i). (Énfasis en el original.)

Ciertamente, la referencia clara a “cualquiera remedios” en la ley indica que DACO posee amplios poderes para dictar las acciones correctivas que sean necesarias para cumplir con el mandato de su ley habilitadora, es decir, para proteger a los consumidores. *Súarez Figueroa v. Sabanera Real*, 173 DPR 694, 704-705 (2008); *Quiñones Irizarry, et al. v. San Rafael Estates, SE*, 143 DPR 756,765-67 (1997); *Hernández Denton v. Quiñones Desdier*, 102 DPR 218, 220 (1974). Por consiguiente, resulta forzoso concluir que, en efecto, el DACo estaba facultado para atender la *Querella* que nos ocupa, presentada por la parte recurrida.

Asimismo, al palio de la normativa antes reseñada, la determinación del DACo no nos parece irrazonable, por lo que, no vemos impedimento legal alguno para que este concediera el remedio impugnado. Después de todo, toda revisión se da contra el dictamen y no sus fundamentos.¹⁵

¹⁵ *Sánchez v. Eastern Air Lines, Inc.*, 114 DPR 691, 695 (1983); *Collado v. ELA*, 98 DPR 111, 114 (1969); *Rodríguez v. Serra*, 90 DPR 776, 777 (1964).

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se *confirma* el dictamen recurrido.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal, y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Rodríguez Flores disiente y emite la siguiente expresión: A la luz de los hechos presentados y al amparo de la Ley Núm. 10 de 26 de abril de 1994, según enmendada, muy respetuosamente, entiendo que el DACo no tenía jurisdicción para atender la controversia.

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