

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

CONSEJO DE
TITULARES DEL
CONDominio LAGUNA
PLAZA

Parte Recurrída

v.

PASEO CARIBE
COMMERCIAL, LLC.;
LAS BRISAS PROPERTY
MANAGEMENT, INC.;
GEORGE, LLC.; USA
PARKING SYSTEM OF
PUERTO RICO, INC.

Parte Recurrente

KLRA202300215

Revisión judicial
Procedente del
Departamento de Asuntos
del Consumidor, Oficina
Regional de San Juan

Caso Núm.:
SAN-2023-0013011

Sobre:
Ley Núm. 5 de 23 de abril
de 1973; Ley 130 de 13 de
junio de 1967

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y el Juez Monge Gómez.

Monge Gómez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de mayo de 2023.

Comparecieron ante nos Paseo Caribe Commercial, LLC (en adelante, "PCC"), y Las Brisas Property Management, Inc. (en adelante, "Las Brisas", y junto a PCC, la "parte recurrente"), de forma especial y sin someterse a la jurisdicción de este Tribunal, mediante "**Recurso de Revisión Judicial**". Nos solicitaron la revocación de la *Resolución Interlocutoria* emitida por el Departamento de Asuntos del Consumidor (en adelante, "DACo"), el 16 de marzo de 2023. En el referido dictamen, el DACo, entre otras cosas, declaró No Ha Lugar la "**Moción de Desestimación de Querella**" presentada por PCC y Las Brisas, el 21 de febrero de 2023.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se *revoca* la *Resolución Interlocutoria* recurrida y se desestima, sin perjuicio, la *Querella* presentada ante el DACo.

I.

El 27 de diciembre de 2022, el Consejo de Titulares del Condominio Laguna Plaza (en adelante, “Laguna Plaza” o la “parte recurrida”) presentó ante el DACo una “**Querella y Solicitud Urgente de Cese y Desista**” en contra de PCC, Las Brisas, George LLC. (en adelante, “George”) y USA Parking System of Puerto Rico, Inc. (en adelante, “USA Parking”).¹ En suma, alegó que las partes querelladas están operando un servicio de estacionamiento de valet en el Camino al Fortín San Jerónimo del Boquerón en el área comercial de Paseo Caribe, en contravención a cierto *Convenio Preliminar de Reconocimiento de Acceso Público*² y al Reglamento Núm. 6753 del 23 de enero de 2004, conocido como el *Reglamento de Áreas de Estacionamiento Público* (en adelante, Reglamento Núm. 6753). Ante ello, solicitó como remedio que se emitiera una orden de cese y desista prohibiendo la operación del servicio de estacionamiento de valet en el Camino al Fortín San Jerónimo de Boquerón. Le suplicó al DACo, además, que declarase dicho servicio como ilegal e impusiera las correspondientes multas y sanciones a las partes querelladas.

Transcurridos ciertos desarrollos procesales, y en lo pertinente a la controversia trabada ante nos, el 21 de febrero de 2023, la parte recurrente presentó una “**Moción de Desestimación de Querella**”.³ En síntesis, arguyó que: i) el DACo carece de jurisdicción para atender la *Querella* ya que Laguna Plaza no constituye un “usuario”, así como la parte recurrente no figura como “operador”, según se definen dichos conceptos en el Reglamento Núm. 6753; ii) el DACo no tiene autoridad en ley para conceder los remedios solicitados por Laguna Plaza en su *Querella* y los mismos inciden sobre derechos constitucionales de la parte recurrente; iii) Laguna

¹ Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 1-8.

² Según surge de la *Querella*, el *Convenio Preliminar de Reconocimiento de Acceso Público a Perpetuidad e Irrestricto del Pueblo de Puerto Rico al Fortín San Jerónimo del Boquerón* fue suscrito el 2 de agosto de 2007, entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, representado por el Instituto de Cultura Puertorriqueña, y San Gerónimo Caribe Project, Inc., en conjunto con Hilton International of Puerto Rico, Inc. Véase, Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 10-17.

³ Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 80-91.

Plaza no tiene derecho a exigir lo que alega en su *Querella*; iv) Laguna Plaza no cuenta con legitimación activa; y v) la *Querella* se radicó en contravención con la *Ley de Condominios de Puerto Rico*, Ley Núm. 129 del 16 de agosto de 2020, según enmendada, 31 LPRA sec. 1921 *et seq.*, debido a que el director de Laguna Plaza carecía de autoridad para comparecer en representación de ésta.⁴

Ante ello, y sin aún contar con un escrito en oposición de Laguna Plaza,⁵ el 16 de marzo de 2023, el DACo emitió una *Resolución Interlocutoria y Citación a Vista Administrativa*.⁶ El foro recurrido determinó que no procedía la emisión de una orden de cese y desista, así como la desestimación de la *Querella*, en esa etapa de los procedimientos. Procedió, pues, a señalar una *Conferencia con Antelación a la Vista Administrativa* para el 19 de abril de 2023.

Inconforme, el 28 de marzo de 2023, la parte recurrente presentó una “**Moción de Reconsideración**”.⁷ En gran medida, señalaron, nuevamente, los mismos planteamientos esbozados en su solicitud de desestimación; es decir, que el DACo carecía de jurisdicción y autoridad para atender la controversia que se trajo ante su consideración. Sostuvo, además, que la *Querella* se había tornado académica ya que el propio DACo había expedido una licencia provisional a favor de USA Parking para poder operar el estacionamiento en controversia.⁸

Transcurrido el término reglamentario de quince (15) días sin que el DACo emitiera una respuesta,⁹ el 12 de mayo de 2023, la parte recurrente

⁴ Amerita señalar que las coquerelladas, George y USA Parking, también presentaron sus respectivas solicitudes de desestimación, el 2 de febrero de 2023 y el 23 de febrero de 2023, respectivamente. Véase, Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 64-79 y 104-107.

⁵ No fue hasta el 1 de mayo de 2023, que la parte recurrida presentó su “**Oposición a Mociones de Desestimación de las Querelladas**”. Véase, Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 142-172.

⁶ Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 110-113.

⁷ *Íd.*, págs. 124-127.

⁸ Véase, además, Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 115-118 (“**Moción Suplementando la Solicitud de la Desestimación de la Querella radicada contra USA Parking**”, presentada por USA Parking, el 22 de marzo de 2023).

⁹ Véase la Sección 3.15 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9655.

presentó el “**Recurso de Revisión Judicial**” que nos ocupa, en el que formuló los siguientes dos señalamientos de error:

Erró el DACo al declarar “No Ha Lugar” la Moción de Desestimación radicada por las Recurrentes mediante la cual se señaló que DACo carece de jurisdicción porque Laguna Plaza no constituye “usuario” y las Recurrentes tampoco son operadores.

Erró el DACo al declarar “No Ha Lugar” la Moción de Desestimación radicada por las Recurrentes mediante la cual se señaló que DACo no tiene autoridad en ley y, por ende, carece de jurisdicción, para conceder los remedios solicitados por Laguna Plaza en su Querella, ni para entender las controversias que se traen ante su consideración.¹⁰

En esa misma fecha, además, la parte recurrente presentó una “**Moción de Orden Provisional en Auxilio de Jurisdicción**”. Al amparo de la Regla 79 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, solicitó la emisión de una orden provisional de paralización de los procedimientos ante el DACo. La parte recurrente alegó que la denegatoria de su solicitud de desestimación ha resultado en tener que defenderse de múltiples mociones y solicitudes de intervención,¹¹ basadas en controversias sobre las cuales el foro recurrido carece de jurisdicción, lo cual ha acarreado el tener que incurrir en gastos de litigio y honorarios de abogados. Hizo referencia, además, a una inspección ocular, pautada para el 25 de mayo de 2023, dirigida a examinar lo alegado por Laguna Plaza en su *Querella*.

El 15 de mayo de 2023, emitimos *Resolución* mediante la cual declaramos Ha Lugar la referida moción en auxilio de jurisdicción, por lo que se ordenó la paralización de los procedimientos ante la agencia. Asimismo, se le concedió a la parte recurrida hasta el 22 de mayo de 2023 para presentar su alegato en oposición.

¹⁰ El 18 de mayo de 2023, George LLC compareció ante nos mediante “**Moción en Apoyo a ‘Recurso de Revisión Judicial’**”. Se limitó a expresar su conformidad con el recurso de revisión presentado por la parte recurrente. Solicitó, además, la desestimación inmediata de la *Querella* ante el DACo, al entender que dicho foro carece de jurisdicción.

¹¹ El 18 de abril de 2023, el Consejo de Titulares del Condominio Condado Lagoon Villas presentó una “**Moción Urgente Uni[é]ndonos a la Solicitud de Cese y Desista**” mediante la cual alegó ser parte indispensable en la Querella. Asimismo, al día siguiente, el Instituto de Cultura Puertorriqueña presentó una “**Moción A[s]umiendo la ‘Representación Legal’**” donde solicitó comparecer como parte interventora toda vez que sus derechos, según emanan del *Convenio Preliminar de Reconocimiento de Acceso Público*, se podrían ver afectados. Véase, Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, págs. 128-132 y 133-136.

Oportunamente, Laguna Plaza compareció ante nos mediante “**Alegato en Oposición a Recurso de Revisión Judicial**”. En síntesis, solicitó la desestimación del recurso arguyendo que: i) la *Resolución Interlocutoria* emitida por el DACo nada dispone en cuanto a Las Brisas, por lo que no es una parte que pueda solicitar revisión ante este Tribunal; ii) la *Resolución Interlocutoria* emitida por el DACo no constituye la determinación final de la agencia; y, iii) la parte recurrente falló en establecer una clara falta de jurisdicción, como excepción al requisito de finalidad de las determinaciones administrativas.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

A.

El Artículo 4.006 (c) de la Ley Núm. 201-2003, según enmendada, conocida como la *Ley de la Judicatura de 2003*, dispone que mediante el recurso de revisión judicial el Tribunal de Apelaciones acogerá, como cuestión de derecho, “las **decisiones, órdenes y resoluciones finales** de organismos o agencias administrativas”. 4 LPRa sec. 24y (énfasis suplido).

Por su parte, la Sección 4.6 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante, la “LPAU”), establece –en su parte pertinente– lo siguiente:

El Tribunal de Apelaciones revisará como cuestión de derecho las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. 3 LPRa sec. 9676 (énfasis suplido).

Asimismo, la Sección 4.2 del precitado estatuto expone 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. 3 LPRA sec. 9672 (énfasis suplido).

Así, la LPAU establece un procedimiento uniforme para la revisión judicial de órdenes y resoluciones dictadas por las agencias administrativas de Puerto Rico. Por virtud de dicha ley, una parte que haya sido afectada adversamente por una **orden o resolución final** de una agencia y que haya agotado todos los remedios administrativos disponibles, podrá presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones. Comisionado de Seguros v. Universal, 167 DPR 21, 28 (2006).

La Sección 1.3 de la LPAU dispone que una orden o resolución “significa 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”. 3 LPRA sec. 9603(g). De igual forma, dicho estatuto especifica que una orden o resolución **parcial** constituye aquella “acción agencial que adjudique algún derecho u obligación que no ponga fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma”. 3 LPRA sec. 9603(h). Asimismo, define **orden interlocutoria** como aquella “acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal”. 3 LPRA sec. 9603(i).

Con la intención de evitar una intromisión indebida y a destiempo en el trámite administrativo por parte de los tribunales, la Asamblea Legislativa circunscribió la revisión judicial exclusivamente a los dictámenes **finales** de las agencias. “Al así hacerlo, se aseguró que la intervención judicial se realizara después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la agencia”. Comisionado de Seguros v. Universal, *supra*, págs. 28-29.

Nuestro máximo foro judicial ha definido una orden o resolución **final** de una agencia administrativa como aquella que dispone del caso ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. “Se

trata de la resolución que culmina en *forma final* el procedimiento administrativo respecto a todas las controversias. Ello, a su vez, hace ejecutable entre las partes la decisión administrativa y, por ende, susceptible de revisión judicial”. *Íd.*, págs. 29-30 (énfasis en el original).

Respecto a una orden o resolución **interlocutoria**, la Sección 4.2 de la LPAU reza lo siguiente:

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. 3 LPRA sec. 9672 (énfasis suplido).

No obstante, aunque –como regla general– es necesario que la orden o resolución sea final para que sea susceptible de revisión por parte del Tribunal de Apelaciones, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que **una situación clara de falta de jurisdicción de la agencia es una excepción a la norma** de que sólo serán revisables ante el Tribunal de Apelaciones las resoluciones finales de una agencia administrativa. Comisionado de Seguros v. Universal, *supra*, pág. 30; Procuradora Paciente v. MCS, 163 DPR 21, 36 (2004); J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al., 144 DPR 483, 492 (1997). Esta excepción se debe a que sería “innecesario e injusto requerirle a una parte que litigue si el organismo administrativo carece de jurisdicción con el solo fin de que se cumpla con el requisito de finalidad.” Comisionado de Seguros v. Universal, *supra*, pág. 30.¹²

Sin embargo, es imperativo aclarar que no toda alegación de ausencia de jurisdicción va a tener el efecto de liberar a la parte de culminar sus gestiones en la agencia, ni implicará una aplicación automática de la excepción. Solamente en aquellos casos en los que la agencia administrativa carece realmente de jurisdicción, sería revisable por el Tribunal de Apelaciones. *Íd.*, págs. 30-31.

¹² Citando a D. Fernández, Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed., Colombia, Ed. Forum, 2001, págs. 474–475.

B.

La *Ley para Regular el Negocio de Áreas para el Estacionamiento Público de Vehículos de Motor*, Ley Núm. 120 de 7 de junio de 1973, según enmendada, 23 LPRA sec. 805 *et seq.* (en adelante, Ley Núm. 120), se creó para establecer “un esquema de reglamentación que protegiera adecuadamente los intereses de los **usuarios** de estacionamientos públicos y así proveerles remedios adecuados y rápidos”. Aguilú Delgado v. Puerto Rico Parking System, 122 DPR 261, 265 (1988) (énfasis suplido).

Así, dicho cuerpo de ley:

“[R]ecoge y reglamenta todas las condiciones y probables situaciones que puedan surgir en el negocio de áreas de estacionamiento público que operan en Puerto Rico, al igual que los procedimientos administrativos y judiciales, con previsión para que se reglamenten las exigencias que se imponen para protección de los usuarios de este servicio. Acevedo v. Plaza las Américas, Inc., 109 DPR 311, 313 (1980).¹³

En lo pertinente a la controversia ante nuestra consideración, la Ley Núm. 120, por medio de su Artículo 8, establece que el Secretario del DACo:

[T]endrá jurisdicción primaria para entrar a considerar y resolver previa celebración de una vista administrativa, **cualquier reclamación que tenga un usuario en contra del operador de un área de estacionamiento público cuando ésta surja de daños o perjuicios sufridos por su vehículo o a cualquier parte o accesorio de éste; o cuando la misma surja por haberle cobrado el operador una tarifa mayor que la fijada**, disponiéndose que para propósito de la adjudicación de los daños y perjuicios se entenderá que el operario ha actuado como depositario del vehículo del usuario. “Disponiéndose, que la radicación de una reclamación bajo las disposiciones de este Artículo, no será óbice para que una parte que haya sufrido daños y perjuicios en su persona, pueda radicar la acción correspondiente ante el Tribunal con competencia y jurisdicción”. 23 LPRA sec. 812 (Énfasis suplido).

Un examen detenido de la Ley Núm. 120 y de su Exposición de Motivos conduce a la conclusión de que el DACo **tiene jurisdicción primaria exclusiva** para adjudicar las reclamaciones que surjan contra un operador de un área de estacionamiento público cuando éstas se originan de los daños y perjuicios sufridos por el vehículo de un usuario o cuando

¹³ Citando el Informe Conjunto rendido por las Comisiones de lo Jurídico Penal y Comercio e Industria a la Cámara de Representantes, abril de 1973.

las mismas surjan por el cobro de una tarifa mayor a la fijada. Aguilú Delgado v. Puerto Rico Parking System, *supra*, pág. 267; P.R. Parking Corp. v. ASERCO, 103 DPR 65, 67 (1974). Ahora bien, dicho “esquema legislativo ya transcrito sólo contempla las causas de acción de los consumidores o usuarios”. PR-Amer. Ins. v. P.R. Park. System, 108 DPR 106, 111 (1978).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido, además, que la reclamación que pueda instar el usuario por daños a su vehículo surge de la relación contractual de depósito o de arrendamiento existente entre el usuario y el dueño del área de estacionamiento, que es de naturaleza patrimonial. Aguilú Delgado v. Puerto Rico Parking System, *supra*, pág. 267.

A su vez, el Artículo 17 de la Ley Núm. 120 le concedió al Secretario del DACo la potestad de emitir “todos los reglamentos que estime necesario para poner en ejecución las disposiciones de esta ley.” 23 LPRA sec. 820. A la luz de ello, el DACo adoptó el correspondiente *Reglamento de Áreas de Estacionamiento Público*, Reglamento Núm. 6753 del 23 de enero de 2004.

En el referido Reglamento Núm. 6753, la Regla 4(R) define el concepto de “usuario” como “[t]oda persona que utilice algún espacio en un área de estacionamiento público **con el propósito de estacionar un vehículo de motor, mediante paga al efecto**”.¹⁴ A su vez, se define “operador” como “[t]oda persona, sus empleados o representantes, que opera un área de estacionamiento con ánimo directo o indirecto de lucro”. Regla 4(L) del Reglamento Núm. 6753, *supra*.

Cónsono con lo anterior, la Ley Núm. 120 abarca dos tipos de estacionamientos. Primero, los que caen bajo la categoría de *ánimo directo de lucro*, a saber, operados como negocio principal y único, a los cuales les aplican todas sus disposiciones. Bajo esta categoría, la jurisdicción primaria para ventilar reclamaciones por daños a la propiedad corresponde

¹⁴ Énfasis suplido.

al DACo. Acevedo v. Plaza Las Américas, Inc., *supra*, pág. 314. Segundo, están aquellas áreas de estacionamiento que se caracterizan como de *ánimo indirecto de lucro*, esto es, “operadas principal y esencialmente como un servicio para conveniencia de los clientes, parroquianos, o personas relacionadas con algún negocio o actividad que se lleve a cabo en dicha área de estacionamiento”. Íd. A esta segunda categoría, la Ley Núm. 120 solamente le exige el obtener y mantener cubiertas de seguros para responder por los daños y perjuicios que sus usuarios pudieran sufrir. Íd. Quedan expresamente excluidas todas las restantes disposiciones del estatuto, incluyendo la que confiere jurisdicción primaria al DACo. Íd., pág. 315.

C.

La jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir los asuntos que se sometan ante su consideración. Cobra Acquisitions v. Mun. Yabucoa et al., 2022 TSPR 104, 210 DPR __ (2022). Las agencias administrativas, al igual que los foros judiciales, no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. DACO v. AFSCME, 185 DPR 1, 12 (2012). En el ámbito administrativo, la doctrina de jurisdicción primaria cobra particular importancia.

La doctrina de jurisdicción primaria es una norma de autolimitación judicial. Colón Rivera v. ELA, 189 DPR 1033, 1057 (2013). Atiende la interrogante sobre cuál foro, el administrativo o el judicial, posee la facultad inicial de adjudicar y entender en el asunto. Así, tiene que ver con el foro que atenderá un caso en primera instancia. Beltrán Cintrón v. ELA, 204 DPR 89, 102 (2020). La doctrina de jurisdicción primaria tiene dos vertientes: la jurisdicción exclusiva y la jurisdicción concurrente.

La jurisdicción exclusiva (o jurisdicción estatutaria) es de aplicación cuando la propia ley establece que la agencia administrativa será el foro con jurisdicción inicial exclusiva para examinar una reclamación. Rodríguez Rivera v. De León Otaño, 191 DPR 700, 709 (2014). Se trata de una

jurisdicción sobre la materia que el legislador ha depositado en la agencia de forma exclusiva. Como resultado, los tribunales quedan excluidos de intervenir en primera instancia en las materias o los asuntos sobre los cuales se le ha conferido la jurisdicción exclusiva a una agencia. Íd. Al determinar si un estatuto provee o no jurisdicción exclusiva a un foro administrativo, es preciso evaluar si esto ha sido dispuesto expresamente en la ley o si surge de esta por implicación necesaria. Beltrán Cintrón v. ELA, *supra*, pág. 104; Báez Rodríguez et al. v ELA, 179 DPR 231, 240 (2010). Si se determina que a una agencia se le otorgó jurisdicción exclusiva, no es necesario hablar de jurisdicción concurrente. Rodríguez Rivera v. De León Otaño, *supra*, págs. 710-711.¹⁵

De otro lado, la jurisdicción concurrente aplica cuando la ley permite que una reclamación se inicie en el foro administrativo o en el foro judicial. Sin embargo, se cede la primacía a la agencia por su especialización y conocimiento sobre el asunto objeto de la reclamación. Íd., pág. 103. Los jueces deben aplicar esta norma de abstención, como regla general, en casos en los cuales el peritaje de la agencia sea indispensable para resolver la controversia, ya que los tribunales son de justicia y no centros académicos para dirimir sutilezas técnicas. Íd.

En términos generales, la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria no es absoluta y bajo ciertas circunstancias nuestro ordenamiento ha reconocido su inaplicabilidad. Consejo Titulares v. Gómez Estremera, 184 DPR 407, 430 (2012). Así, esta doctrina no aplica cuando la naturaleza de la causa de acción presentada y el remedio solicitado no plantean cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo, es decir, cuando la cuestión que se plantea sea puramente judicial. Íd.; Rodríguez Rivera v. De León Otaño, *supra*, pág. 710. También se ha aceptado que la jurisdicción primaria del foro administrativo puede ceder ante un planteamiento de violación a derechos constitucionales. No

¹⁵ Además, la jurisdicción primaria exclusiva no soslaya terminantemente la revisión judicial solo la pospone hasta que el organismo administrativo emita su decisión final. SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL, 177 DPR 657 (2009).

obstante, para ello no basta una mera alegación, es preciso que se demuestre que la acción administrativa constituye una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado o que ha de causar un daño irreparable e inminente. First Fed. Sav. v. Asoc. de Condómines, 114 DPR 426, 438 (1983).

III.

Por estar íntimamente relacionados, se atenderán los dos (2) señalamientos de error traídos ante nuestra consideración conjuntamente.

En síntesis, la parte recurrente alega que Laguna Plaza, de ninguna manera, constituye “usuario”, según definido en el Reglamento Núm. 6753 debido a que: i) no utilizó un espacio en el estacionamiento en controversia para estacionar un vehículo y ii) no existe alegación alguna respecto a que un vehículo de la parte recurrida haya sufrido daños o que le hayan cobrado una tarifa mayor a la fijada por parte del operador. Así, entiende que Laguna Plaza carece de la legitimación activa necesaria para acudir ante el DACo bajo el referido Reglamento. Añade, además, que tampoco se configura la legitimación pasiva necesaria, ya que la parte recurrente no satisface la definición de “operador”; es decir, no administra el estacionamiento en cuestión. Ante todo ello, aduce que la *Querella*, así como el remedio solicitado por Laguna Plaza, no están dentro de las facultades que recibió el DACo por medio de la Ley Núm. 120.

Según adelantáramos, los tribunales están obligados a verificar su jurisdicción antes de entrar en los méritos de cualquier controversia. Así, este Tribunal debe expresarse, primero, sobre el escollo jurisdiccional que tiene ante su consideración. Nos encontramos ante una solicitud de revisión judicial en clara contravención al requisito de finalidad de “las decisiones, órdenes y resoluciones” administrativas que exige nuestro ordenamiento jurídico. Es decir, PCC y Las Brisas recurren de una *Resolución Interlocutoria* emitida por el DACo. No obstante, como discutimos anteriormente, nuestro Tribunal Supremo ha establecido que **una situación clara de falta de jurisdicción de la agencia es una**

excepción a la norma de que sólo serán revisables ante el Tribunal de Apelaciones las resoluciones finales de una agencia administrativa. Entendiendo que se satisface dicha excepción, pasamos a resolver.

En resumidas cuentas, la *Querella* presentada por la parte recurrida alega la operación de un servicio de estacionamiento de valet en el Camino al Fortín San Jerónimo del Boquerón en el área comercial de Paseo Caribe, en violación al Reglamento Núm. 6753, así como del *Convenio Preliminar de Reconocimiento de Acceso Público*. Entiende que dicha operación constituye un estorbo público. Sin embargo, luego de un examen acucioso de las alegaciones que surgen de la *Querella*, resulta forzoso concluir que Laguna Plaza no satisface la definición de “usuario”, según contempla el Reglamento Núm. 6753. Es decir, no figura como una persona que utilice algún espacio en un área de estacionamiento público con el propósito de estacionar un vehículo de motor, mediante paga al efecto. Regla 4(R) del Reglamento Núm. 6753.

Así, dicha *Querella* no versa sobre controversias relacionadas al concepto de “usuario” de servicios de estacionamiento público. Y es que no se puede concluir de otra manera. Según establecido, la reclamación que puede instar un usuario por daños a su vehículo o por cobro en exceso de la tarifa, al amparo de la Ley Núm. 120, surge de la relación contractual existente entre el usuario y el dueño del área de estacionamiento. Debido a que la parte recurrida falla en satisfacer las características que nuestro estado de derecho le otorga a un “usuario” con legitimación activa para incoar la *Querella* objeto de controversia, la misma carece, pues, del elemento esencial de la relación contractual.

Más bien, la solicitud de remedios se fundamenta en la pretensión de Laguna Plaza de invalidar la operación de un servicio de valet basándose en argumentos que implican, de una manera u otra, la reivindicación de una presunta servidumbre de paso sobre un predio privado.

Según vimos, el DACo solamente cuenta con jurisdicción primaria exclusiva para considerar las reclamaciones que surjan contra un operador de un área de estacionamiento público cuando éstas se originan de los daños y perjuicios sufridos por el vehículo de un usuario y/o por el cobro indebido de la tarifa de un estacionamiento. En ausencia de los requisitos que contempla el Artículo 8 de la Ley Núm. 120, se desvanece la jurisdicción primaria exclusiva que el estatuto le confiere a la referida agencia administrativa para entender en los méritos de la *Querella*. Por lo tanto, en el presente caso, no existe fundamento para ceder la primacía al DACo, ya que el asunto objeto de la reclamación en la *Querella* no requiere de la especialización y el conocimiento de la referida agencia. Más bien, estamos ante un escenario en el que la parte recurrida reclama la utilización privada de un predio en el que, según alegó, se constituyó una servidumbre de paso que se está violentando por la presunta operación de un estacionamiento. Esa es la verdadera controversia planteada que, como hemos adelantado, no requiere de la pericia del ente administrativo para adjudicarse. Los derechos reclamados alegadamente surgen del *Convenio Preliminar de Reconocimiento de Acceso Público*, por lo que, su punto de partida requiere la evaluación de la existencia de dicho pacto contractual para determinar la supuesta violación del derecho de paso y la procedencia de los argumentos esgrimidos sobre estorbo público.

Por otro lado, a pesar de ampararse en los presuntos derechos que surgen del antemencionado *Convenio*, la parte recurrida obvia su DÉCIMO NOVENO acápite, el cual funge como una cláusula de selección de foro y reza lo siguiente:

Este contrato estará regido y deberá ser interpretado de acuerdo con las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, **y cualquier causa de acción que surja de éste podrá ser incoada en los tribunales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.**¹⁶

En otras palabras, no es el DACo, sino el foro judicial al que le corresponde dilucidar las violaciones al *Convenio* alegadas por Laguna

¹⁶ Véase, Apéndice del “**Recurso de Revisión Judicial**”, pág. 15 (énfasis suplido).

Plaza, por haber sido esa la intención de las partes. A la luz de ello, este Tribunal concluye que erró el DACo al declarar No Ha Lugar la “**Moción de Desestimación de Querella**” presentada por la parte recurrente y decretarse con jurisdicción, por el momento, para atender la controversia. Ni las agencias, ni los tribunales podemos arrojarnos jurisdicción cuando no la ostentamos. Simplemente, Laguna no cumple con el requisito básico de legitimación activa que la ley especial requiere para justificar la intervención del DACo cuando se reclama bajo los postulados de la misma y de su Reglamento.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se *revoca* la *Resolución Interlocutoria* emitida por el DACo el 16 de marzo de 2023. Consecuentemente, se *desestima*, sin perjuicio, la “**Querella y Solicitud de Cese y Desista**” presentada por el Consejo de Titulares del Condominio Laguna Plaza.

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

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