

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

DEPARTAMENTO DE
ASUNTOS DEL
CONSUMIDOR

Recurrida

v.
ECONOMIAL, INC.
Infractor

B. FERNÁNDEZ Y
HERMANOS

Recurrente

KLRA201500287

*Revisión
Administrativa*

Civil. Núm.
RCS-2014-02285-
42550

Sobre:
Reglamento de
Calidad y Seguridad

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de diciembre de 2015.

B. Fernández y Hnos., Inc. acude ante nos en recurso de revisión para cuestionar una Resolución emitida por DACO el 26 de enero de 2015. En la misma se ratificó una multa administrativa impuesta al recurrente por violación a la Regla 6(A) del Reglamento Número 7319 de DACO sobre artículos con fecha de expiración vencida.

ANTECEDENTES

El 21 de marzo de 2014, un inspector de DACO realizó una investigación en el ECONOMIAL, Inc., ubicado en la Ave. Martínez Nadal esq. Ave. Central en San Juan. Como fruto de la misma expidió el Aviso de Infracción Núm. 42550-6 que reza:

"POR LA PRESENTE SE LE NOTIFICA DE LA SIGUIENTE INFRACCIÓN A LA LEY REGLA 6A DEL REGLAMENTO DE CALIDAD Y SEGURIDAD (7319)- EL SIGUIENTE ARTÍCULO (PRODUCTO) FUE ENCONTRADO PARA LA VENTA CON SU FECHA DE EXPIRACIÓN VENCIDA. SIN QUE CUMPLIERA CON

TODOS LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA REGLA 6-A-CERVEZA BUDWEISER PAT-12-EXP. 26 DIC.-2013 CANTIDAD (80)”

El 9 de abril de 2014 se le comunicó a ECONO una notificación de multa por los hechos expuestos y se le impuso una multa de \$400.00. En atención a esa notificación ECONO solicitó la celebración de una vista administrativa en la que se citará al distribuidor exclusivo de la cerveza, B. Fernández y Hnos. La vista se celebró el 5 de noviembre de 2014 donde se autorizó la intervención de B. Fernández.

En la vista testificó la Directora de Mercadeo de B. Fernández, quien declaró que la cerveza Budweiser es un producto que no expira, que cuando cumple el ciclo de 365 días, el producto es retirado de la góndola por motivo de estándar de calidad interno pero no porque expira o sea nocivo a la salud. Además expresó que la cerveza Budweiser informa en la lata y en español la fecha de elaboración, la fecha de consumo preferente más en ningún lugar se informa que estas fechas representen la fecha de expiración.

Concluida la vista administrativa la Jueza Administrativa emitió la Resolución en controversia, en ella realizó las siguientes Determinaciones de Hechos:

1. El 21 de marzo de 2014 un inspector de este Departamento realizó una investigación en el negocio de la parte infractora, ubicado en la Ave. Martínez Nadal, esq. Ave. Central en San Juan, Puerto Rico.
2. El inspector determinó que el infractor violó la Regla 6A del Reglamento Calidad y Seguridad #7319, por tener para la venta productos de cerveza marca Budweiser, con la fecha expirada, sin cumplir con todos los requisitos establecidos en dicha Regla.
3. El 14 de octubre de 2014 se le notificó al Infractor un aviso de infracción, con una multa de \$400.00.
4. El 10 de abril de 2014 el Infractor solicitó la celebración de una vista administrativa y que se citará también a B. Fernández y Hnos., que es la

firma que distribuye la cerveza Budweiser en Puerto Rico.

5. Durante la vista B. Fernández y Hnos., expresó que la cerveza no expira, que recogen el producto a los 365 días, que su consumo óptimo empieza a reducirse luego de la segunda fecha que aparece en la lata de su cerveza, quien además presentó muestras envases de cerveza de diferentes marcas, debajo de las cuales apareció la siguiente información; en la lata de la cerveza Budweiser, tiene dos fechas: 04DEC13 HD62 y 02JUN14; en la muestra del envase de cerveza marca Foster's PO40214 y EO40215; en la de Coors Light, aparece NOV0314 y 007061209; en la de Heineken 418352811 y 14:46, las cuales son uniformes en su identificación y en la de marca Foster's, pudiera entenderse que la letra P es de fecha en que fue producida y la letra E, la fecha de su expiración.
6. La lata de cerveza tiene dos fecha por debajo, que según los representantes de Budweiser se refieren a la fecha de elaboración y a la fecha del consumo preferente (refiriéndose a la fecha límite hasta cuando el producto sabe mejor, luego de lo cual empieza a caer en calidad) en ese orden, pero que no aparece así indicado junto a cada una de las fecha, para conocimiento de los consumidores, como no pudo serlo para los inspectores del Departamento que fiscaliza ese aspecto.
7. El inspector del Departamento en su visita encontró que la fecha de la caja, tenía ya tres meses de vencida, situación que se registró en el informe del inspector del Departamento y por lo cual se expidió el boleto.

El DACO entendió que conforme requiere la Regla 4 del Reglamento 7319 de DACO, Reglamento de Calidad y Seguridad esa cerveza, no cumplía con la condición que la hace idónea como "que la cerveza esté buena cuando la compra y no puede consentir a ciegas a comprar un producto que no lo este, si la información no surge clara del paquete o envase en que está siendo vendido"

Además instruyó que la Regla 6 del mismo reglamento "dispone que la fecha que aparezca sobre el producto será considerado como límite para su uso o consumo, a menos que clara y legiblemente en español se disponga otra cosa en el mismo lugar donde aparece la fecha". También infirió la Juez Administrativa que "[c]ualquier persona va a tender a pensar

que la última fecha que aparece en estas muestras es la fecha de expiración”.

Con esos fundamentos la Juez Administrativa ratificó la multa administrativa de \$400.00 impuesta a ECONO Rial, Inc.. B. Fernández solicitó la reconsideración más DACO no se expresó sobre la misma.

Inconforme B. Fernández comparece ante nos para solicitar la revocación de esa determinación pues entiende DACO incidió al

APLICAR LA REGLA 6 (A) A LA CERVEZA BUDWEISER SIENDO ESTA UN PRODUCTO QUE NO EXPIRA.

DETERMINAR QUE AL AMPARO DE LA REGLA 4(B) QUE LA CERVEZA BUDWEISER NO ESTABA EN CONDICIÓN DE UN PRODUCTO QUE LO HACE IDÓNEO PARA EL FIN A QUE SE LE DESTINA.

DETERMINAR QUE LA CERVEZA BUDWEISER NO CUMPLÍA CON LA REGLA F DEL REGLAMENTO 7319.

En cumplimiento a nuestra orden del 16 de julio de 2015, B. Fernández presentó un proyecto de exposición narrativa el que no fue controvertido. De otro lado, el DACO presentó su alegato en oposición. Con el beneficio de los escritos, procedemos a evaluar.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

El criterio bajo el cual un tribunal debe revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa es el de razonabilidad. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 DPR 206 (2012); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69, 76 (2004). Así pues, la revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. *Id.*

Cuando se trata de las determinaciones de hecho de un organismo administrativo los tribunales no deben intervenir si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, supra; Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond., Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond., 182 DPR 485 (2011), citando a Domínguez v. Caguas Expressway Motors, 148 DPR 387, 397-398 (1999). Evidencia sustancial es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Íd.* No obstante lo anterior, la deferencia que debemos a las determinaciones de hechos de las agencias no es absoluta. *Íd.*

Las conclusiones de derecho, tal y como surge de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley 170-1988, pueden ser revisadas en todos sus aspectos. Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 727 (2005). (citas omitidas) El tribunal revisor hará una evaluación a la luz de la totalidad del expediente....[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. Otero v. Toyota, supra. Claro está, no cabe hablar de deferencia judicial cuando nos encontramos ante una interpretación estatutaria que afecta derechos fundamentales, resulta irrazonable o conduce a la comisión de injusticias. Martínez v. Rosado, 165 DPR 582 (2005); Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway, 149 DPR 881 (1999). En suma la revisión judicial de una decisión administrativa se resume en tres asuntos: —(1) la concesión del remedio apropiado[;] (2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y (3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho. Batista, Nobbe v. Jta. Directores,

supra; Asoc. FCIAS. v. Caribe Specialty II, 179 DPR 923, 940 (2010), Mun. de San Juan v. J.C.A., 149 DPR 263, 279-280 (1999); Sec. 4.5 de la Ley de LPAU, 3 LPRA sec. 2175.

En cuanto a la imposición de multas administrativas y su revisión, en Comisionado de Seguros v. PRIA, 168 DPR 659, 667-668 (2006), el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

La revisión judicial, por tanto, se limitará a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta, en otras palabras, a evitar que éstas actúen movidas por el capricho o en abuso de su discreción.

El Departamento de Asuntos del Consumidor tiene como fin primordial vindicar, proteger e implementar los derechos del consumidor. Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, Ley Orgánica del DACO, 3 L.P.R.A. sec. 341b; D.A.Co. v. Fcia. San Martín, 175 D.P.R. 198, 204 (2009). En armonía con lo anterior, el artículo 6 de la Ley Orgánica del DACO le impuso al Secretario de dicha agencia el deber de promover y establecer normas de calidad, seguridad e idoneidad en los productos de uso y consumo. 3 L.P.R.A. sec. 341e(l), D.A.Co. v. Fcia. San Martín, *supra*.

Al amparo de las facultades concedidas, el DACO promulgó el Reglamento de Calidad y Seguridad, Reglamento 7319, del 11 de abril de 2007, con el propósito de regular la calidad y seguridad de todo producto de uso y consumo, incluyendo la comida y los alimentos. Véase Regla 1 y 2 del Reglamento 7319. La Regla 4 (B) define la "calidad" como la "[c]ondición de un producto que lo hace idóneo para el fin a que se le destina". El inciso 4 (F) indica que la fecha de expiración es la "fecha que aparezca en la envoltura, envase o empaque de un producto, a menos que se especifique claramente en español que significa otra cosa. Cuando aparezca más de una fecha, la de expiración

será la primera en orden cronológico, a menos que se especifique claramente en español que significa otra cosa.”

La Regla 6 es la que establece las Prohibiciones Específicas, a saber:

(A) FECHA DE EXPIRACIÓN VENCIDA

Se prohíbe la venta al consumidor de un producto con fecha de expiración vencida. El vendedor no expondrá ni tolerará que se exponga tal producto a la venta en su establecimiento. La fecha que aparezca sobre el producto será considerada como límite para su uso o consumo, a menos que clara y legiblemente en español se disponga otra cosa en el mismo lugar donde aparece la fecha. No obstante, el vendedor podrá vender al consumidor productos con fecha de expiración vencida solamente si cumple con todos los requisitos siguientes: (i) los coloca en un lugar especial, rotulado en español de manera conspicua y claramente legible, para productos con fecha de expiración vencida, (ii) le explica al consumidor los riesgos de adquirir tal producto, (iii) obtiene el consentimiento informado y expreso del consumidor.

A la luz de la normativa antes mencionada resolvemos en conjunto los tres señalamientos de error.

Alega B. Fernández que el DACO de acuerdo al informe de su inspector el Sr. Olmo, determinó que la fecha de expiración de la caja de cervezas era el “26 Dic.-2013”, por lo cual se expidió un boleto por \$400. Sin embargo en la vista el inspector no pudo acreditar que la caja de cervezas Budweiser estaba expirada. Por eso no pudo probar la violación que imputó al Art. 6 (A) del Reglamento 7319 que regula lo relativo a los productos que expiran. Arguyó B. Fernández que la fecha del exterior de la caja era la fecha de la elaboración y la inspección fue el 21 de marzo de 2014, tres meses después de elaborada. Sostuvo que la prueba testifical y las determinaciones de hechos establecieron que la cerveza Budweiser no expira. Además la fecha de elaboración y de consumo preferente de la cerveza

aparecen en la lata en español. Si el producto no expira, no se cometió la infracción a la Regla 6 (A).

Surge de la exposición narrativa unida al expediente que el inspector del DACO Sr. Olmo, indicó que la infracción que suscribió fue por lo siguiente:

“Regla 6-A del Reglamento de Calidad y Seguridad (7319). El siguiente artículo (producto) fue encontrado para la venta con su fecha de expiración vencida sin que cumpliera con todos los requisitos establecidos en la Regla 6-A. Cerveza Budweiser pqt. 12-Ex. 26-Dic-2013”

El Sr. Olmo declaró que la cerveza Budweiser estaba tres (3) meses vencida cuando visitó el supermercado Econo Rial en el mes de marzo de 2014. En su contrainterrogatorio reconoció que él no fue quien identificó el producto marca Budweiser identificado en la notificación de infracción, que no conoce si la cerveza tiene fecha de expiración ni conoce la regulación federal o estatal que establezca una fecha de expiración para la cerveza.¹ Al mostrársele varias latas y botellas de cervezas de otras marcas, el Sr. Olmo admitió que la lata de cerveza Budweiser ofrecía más información al consumidor que sus competidores y que claramente identificaba una fecha como fecha de elaboración y otra fecha como de consumo preferido de la cerveza.² El Sr. Olmo admitió que la cerveza Budweiser no identifica en el envase una fecha de expiración ni las otras cervezas marcadas en evidencia. Tampoco conoce cómo se afecta la calidad del producto Budweiser, si de alguna manera, luego de vencida la fecha de consumo preferente.³ Así las cosas, el interés público dio por sometido su caso.

Por Econo y B. Fernández testificó la Sra. Lara Rodríguez, Directora de Mercadeo de B. Fernández por más de diecinueve

¹ Exposición narrativa, págs. 2 y 3

² Id. pág. 3

³ Id. pág 3

años, quien declaró que la cerveza Budweiser es un producto que no expira. Sostuvo que la cerveza Budweiser informa a los consumidores en la lata dos fechas. Esas fechas no eran susceptibles de confusión. Expresó que las dos fechas estaban en español, que la primera fecha es la de elaboración y que la segunda es la de consumo preferente. Declaró que esta última fecha es un estándar interno de la cervecería para identificar cuándo la cerveza sabe mejor, pero ello no significa que el producto se torne no apto para consumo humano o que ocasione algún problema. Aclaró que la fecha de consumo preferido no es la de expiración o en la que el producto pierde sus cualidades.⁴ Indicó que la fecha que se encuentra en la parte exterior de la caja de la cerveza es la fecha de elaboración.⁵ Agregó que la cerveza Budweiser es un producto con una condición que lo hace idóneo para el fin al que se le destina.⁶

Con el beneficio de esos testimonios bajo juramento, el DACO impuso una multa por violación al Art. 6 (A) del Reglamento 7319. Como vemos, lo que esa disposición prohíbe es la venta de un producto **con fecha de expiración vencida**. De acuerdo a los testimonios de las partes, la cerveza Budweiser no tiene fecha de expiración, es un producto que por sus características naturales se mantiene apto para consumo. El DACO también determinó como hecho probado⁷ que según el testimonio de B. Fernández la cerveza no expira y el producto se recoge a los 365 días. Esta prueba no fue refutada. Requerir que al envasar un producto para su consumo humano que por sus características naturales no perece, como lo es la sal o la miel y en este caso la cerveza, se le consigne una fecha de

⁴ Id. pág. 4,5

⁵ Id. pág. 5

⁶ Id. pág. 5, párrafo 10

⁷ Hecho núm. 5

expiración o se presume que la debe contener, es irrazonable esa actuación y constituye un abuso de discreción. Por tanto, si el producto es uno que no expira, una mente razonable, no puede requerir una fecha de expiración ni puede aplicarse el Art. 6 (A) que regula lo concerniente a la fecha de expiración vencida. Esto es, si el producto no expira, no es posible imponer una multa por no tener una fecha de expiración. Además, las fechas fijadas en la lata estaban debidamente identificadas. Concluimos que no se le puede exigir a B. Fernández indicar una fecha de expiración de un producto y por ende ser sancionado bajo la Regla 6 (A) cuando la prueba demostró que el producto no expira. Consecuentemente dejamos sin efecto la multa de \$400.00 y cualquier infracción relacionada a la Regla 6 (A) y 4 (F).

En cuanto a la calidad del producto que estatuye la Regla 4 (B) del Reglamento 7319, no surge de la infracción número 42550-6 que el DACO señalara alguna falta por dicho concepto. Incluso en la notificación de multa del 9 de abril de 2014 que emitió el DACO, la Directora de la Oficina Regional de San Juan claramente especificó que la multa administrativa por \$400.00 era por la infracción al Art. 6A del Reglamento 7319. Por tanto, aunque el DACO en su resolución mencionó la Regla 4 que define la calidad como la condición de un producto que lo hace idóneo para el fin que se destina, lo cierto es que concluyó y ordenó la ratificación de la multa administrativa de \$400.00. La única multa de \$400 que podía ratificar era exclusivamente por la infracción al Art. 6 A. Mediante la presente sentencia, esa multa la dejamos sin efecto.

En ese sentido la determinación de hechos número 6 en la que el DACO infirió que la fecha posterior a la indicada como

consumo preferente el producto "empieza a caer en calidad", no encuentra apoyo en la prueba vertida en vista. Además, el testimonio del inspector de DACO, Sr. Olmo, fue que "tampoco conoce cómo se afecta la calidad del producto Budweiser, si de alguna manera, luego de vencida la fecha de consumo preferente."⁸ La prueba no demostró que el consumo de la cerveza, luego de la fecha de consumo preferente, no fuese idónea para su uso.

En conclusión, del expediente y de la prueba testifical, no encontramos base racional que justifique la medida impuesta. Abusó de su discreción la agencia administrativa. Con lo anterior disponemos de los tres señalamientos de error.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expresados, REVOCAMOS la multa de \$400.00 emitida por el DACO.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

⁸ Exposición Narrativa, Pág. 3, párrafo 6