

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS Y HUMACAO  
PANEL X

JLF SERVICE STATION, INC.

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE  
ASUNTOS DEL  
CONSUMIDOR

Recurrido

KLRA201500731

*Revisión  
Administrativa*  
procedente del  
Departamento de  
Asuntos del  
Consumidor

Caso Núm.:  
OT-2013-32346

Sobre:  
Impugnación de  
Multa

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Coll Martí, la Jueza Lebrón Nieves y la Jueza Brignoni Mártir.

Brignoni Mártir, Jueza Ponente

**RESOLUCIÓN**

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de septiembre de 2015.

El 9 de julio de 2015, JLF Service Station, Inc. (la Recurrente o JLF) compareció ante nos mediante *recurso de revisión judicial*. En el mismo, nos solicita que *revoquemos* la *Resolución* emitida el 20 de febrero de 2015, por el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO), en la cual dicha agencia concluyó que JLF violó la Orden Temporera 2013-5, y le impuso una multa administrativa de \$400.00.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se *confirma* la *Resolución* recurrida.

**-I-**

El 30 de agosto de 2013, el DACO emitió la Orden Temporera 2013-05-01, la cual hizo aplicable a “mayoristas importadores, mayoristas distribuidores y a los detallistas que componen la cadena de distribución de diésel en Puerto Rico.” Véase Sección 1 de la *Orden Temporera* 2013-05-01 del 30 de agosto de 2013. Mediante dicha Orden, DACO fijó un margen máximo de ganancia bruta de quince centavos (\$0.15) por galón en la venta **al por**

**mayor** del diésel en Puerto Rico y un margen máximo de ganancia bruta de dieciocho centavos (\$0.18) por galón en la venta **al detal** del diésel en todo Puerto Rico. Véanse, Sección 2 y Sección 3 de la *Orden Temporera 2013-05-01* del 30 de agosto de 2013.

Así las cosas, el 16 de septiembre de 2013, DACO realizó una investigación a JLF Service Station, Inc. Como resultado de dicha investigación, DACO le expidió a JLF el *Boleto de Aviso de Infracción Número 32346-6*, en el cual se le notificó la imposición de una multa administrativa por \$400.00. La misma correspondía a los resultados de la visita realizada el 11 de septiembre de 2013, en la que se tomaron copias de las facturas de compra de diésel. Luego de DACO haber realizado los cálculos de margen de ganancia a base de las mismas, concluyó que el precio al consumidor debía ser de 93.7 centavos por litro de diésel y no de 96.7 centavos por litro de diésel como JLF tenía rotulado en las bombas.

Así pues, el 3 de diciembre de 2013, el DACO citó a las partes a la celebración de una vista administrativa a la que comparecieron representadas por sus abogados. Luego de celebrada la vista, el 20 de febrero de 2015, DACO emitió una *Resolución* en la que esbozó las siguientes determinaciones de hechos:

1. El infractor de epígrafe, JLF Service Station Inc., opera un establecimiento en la Carr. 3 KM 49.7 Bo. Quebrada Vueltas, Fajardo PR.
2. El 16 de septiembre de 2013, la Lcda. Arlene Echevarría y el inspector Juan Serrano, realizaron una inspección e investigación del establecimiento operado por el infractor.
3. Como resultado de dicha investigación, se encontró que el infractor de epígrafe estaba obteniendo mayor ganancias en la venta de diésel.
4. Dicha acción constituye una violación a la Orden Máximo de Ganancias de Diésel por lo que se le

expidió el boleto número 32346-6, con multa administrativa de \$400.00 dólares.

5. La vista administrativa fue solicitada oportunamente por la parte infractora el 23 de octubre de 2013, por correo.

6. El 8 de noviembre de 2013, este Departamento remitió una notificación y citación para vista administrativa el 3 de diciembre de 2013 a la parte infractora.

7. Luego de múltiples trámites procesales, se celebró una vista administrativa el 3 de diciembre de 2013, en la oficina del Departamento de Asuntos del Consumidor en la Región de Caguas. A la misma asistió como representación de la parte infractora el Sr. Eddie Carlos Figueroa Rolón junto a su representación legal, el Lcdo. José R. González Rivera.

8. El Interés Público compareció representado por la Lcda. Vickmary Sepúlveda Santiago, acompañada a su vez del Sr. Juan Serrano, Inspector del Departamento.

9. En el aviso de infracción número 32346-6, luego de presentado el testimonio del Sr. Juan Serrano y sometido el caso por el Interés Público, la parte querellada admitió haber tenido conocimiento de la orden emitida.

10. A pesar de ello, la parte infractora utilizó una fórmula o cálculo según los parámetros de contabilidad de su negocio en vez de la estipulada en la orden emitida por el Departamento.

11. [La] parte infractora cuestionó la legalidad de la fórmula o cálculo [de la] orden, pero no cumplió con los requisitos en ley para impugnar.

12. Se marcaron los siguientes exhibits:

- 1) Orden temporera
- 2) Hoja titulada "encuesta mensual"
- 3) Factura de compra de diésel
- 4) Aviso de infracción 32346-6

Insatisfecho con dicha determinación, el 11 de marzo de 2015, JLF presentó una *Moción de Reconsideración y Solicitud de Enmienda a las Determinaciones de Hechos y Conclusiones de Derecho*. En la misma, solicitó a DACO que reconsiderara la

decisión. En vista de ello, el 13 de marzo de 2015, DACO acogió dicha solicitud y ordenó al Interés Público que replicara a la moción de reconsideración presentada en el término de veinte (20) días. En cumplimiento con lo ordenado, el 10 de abril de 2015, el Interés Público presentó su *Moción en Cumplimiento de Orden y en Oposición a Reconsideración*.

No obstante, al DACO no resolver la reconsideración instada dentro de los noventa (90) de haberla acogido, el 9 de julio de 2015, la Recurrente oportunamente presentó el *recurso de revisión* ante nuestra consideración.<sup>1</sup> En el mismo, expuso los siguientes señalamientos de error:

**No se incurrió en una violación a la Orden Temporera 2013-05. Erró el DACO al imponer la multa, ya que al momento de la inspección el Apelante estaba vendiendo el diésel al 96.7¢, que es equivalente a \$3.489 o a \$3.499 por galón, lo que significaría una ganancia máxima de [\$0.173] por galón, que está por debajo del margen de ganancia establecido en 18¢ por galón de venta al detal.**

**El costo de Transportación y de Arbitrios cobrados por el mayorista constituye parte del costo al determinar la ganancia bruta. Erró el DACO al no tomar en consideración los costos de transportación y los arbitrios cobrados por el mayorista al [sic] Apelante, como parte del costo del producto al determinar la ganancia bruta.**

Así las cosas, el 24 de julio de 2015, DACO presentó su *alegato en oposición*. Examinadas las posturas de ambas partes, estamos en posición de resolver las controversias planteadas.

## -II-

### ***a. Departamento de Asuntos del Consumidor***

El Departamento de Asuntos del Consumidor fue creado con el fin primordial de vindicar e implementar los derechos del consumidor. 3 LPRA sec. 341B. En lo pertinente, la ley habilitadora de DACO, le confiere al Secretario de DACO,

---

<sup>1</sup> Véase, Sección 3.15 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto 1988.

“[r]eglamentar, fijar, controlar, congelar y revisar los precios, márgenes de ganancias y las tasas de rendimiento sobre capitales invertidos, a todos los niveles de mercadeo, sobre los artículos, productos y aquellos servicios que corriente y tradicionalmente se prestan y se cobran pro horas o por unidad, se ofrezcan o se vendan en Puerto Rico, en aquellos casos que tales medidas se justifiquen para proteger al consumidor de alzas injustificadas en los precios, evitar el deterioro del poder adquisitivo del consumidor, y proteger la economía de presiones inflacionarias. 3 LPRA sec. 341e(a).

Acorde con lo anterior, el *Reglamento de Precios Núm. 45 sobre Control de Precios de Venta de Combustibles en Puerto Rico*, Reglamento 7721 del 13 de julio de 2009, según enmendado, tiene como propósito adoptar aquellas medidas que permitan la adopción de órdenes para establecer precios máximos, márgenes de ganancia o rendimiento de capital invertido en el mercado local de combustible.<sup>2</sup> Posterior a ello, el 11 de mayo de 2012, el Reglamento 8198, enmendó el Reglamento 7721 para incorporar el diésel y biodiésel como combustibles bajo la jurisdicción de DACO de reglamentar el precio y los márgenes de ganancia en todos los niveles de mercadeo del diésel. El Reglamento 7721, según enmendado, establece los criterios económicos necesarios que deberá considerar el Secretario en la aprobación de estas órdenes de precio. En cuanto a esto último, el Artículo 4 del citado Reglamento, establece que:

A iniciativa propia o a solicitud de parte interesada, el Secretario podrá emitir órdenes, fijando y revisando los precios y márgenes de beneficios máximos, tasas de rendimiento de capital invertidos en la venta de los productos aquí reglamentados a todos o a cualesquiera de los niveles de

---

<sup>2</sup> Según la definición del Reglamento 7721, combustible incluía: gasolina, kerosene, aceite diésel y gas licuado de petróleo, sus componentes, sus análogos, sustitutos, sus derivados y cualesquiera de sus variantes, destinados todos ellos a producir energía.

distribución **a tenor con los criterios establecidos en este reglamento**, entre otros, los siguientes:

[...]

B. Distribuidores primarios, mayoristas y detallistas:

1. Beneficio bruto razonable para el mayorista y el detallista:

a. **margen razonable para gastos de operación;**

b. **margen de beneficio neto razonable;**

c. movimiento o “turnover” del producto;

d. ajuste al margen de beneficio bruto o en consideración al movimiento del producto;

e. rendimiento sobre el capital invertido.

[...]

**b. Determinaciones administrativas**

La sección 4.5 de la Ley Núm. 170-1988, 3 LPRA sec. 2175, o la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico, dispone que:

[...] **Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.** Las determinaciones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

El propósito primordial de la revisión judicial consiste en demarcar el ámbito de discreción de las agencias administrativas y cerciorarse que éstas ejecuten sus funciones de acuerdo con la ley. *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras y Transportación*, 149 DPR 869 (1999). Es norma firmemente establecida en el ámbito administrativo que **los tribunales apelativos deben conceder una gran deferencia a las decisiones que dictan las agencias**, toda

vez que éstas cuentan con conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados y vasta experiencia en la implantación de sus leyes y reglamentos. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Camacho Torres v. Admin. para el Adiestramiento de Futuros Empresarios y Trabajadores*, 168 DPR 66 (2006); Véase también, *Empresas Loyola I, S. en C., S.E. v. Comisión de Ciudadanos al Rescate de Caimito*, 186 DPR 1033 (2012).

La función revisora de los tribunales con respecto a las determinaciones de los organismos administrativos es una de carácter limitado. *Rebollo de Liceaga v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). Por ello, la revisión judicial de las decisiones de los foros administrativos se limita a examinar si la actuación de la agencia es arbitraria, ilegal o tan irrazonable que constituye un abuso de discreción. *Torres Acosta v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). Por consiguiente, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, *supra*, pág. 940.

Ahora bien, aunque la norma establecida es que las decisiones de las agencias administrativas se presumen correctas y gozan de la mayor deferencia por los tribunales, la reconocida deferencia judicial cede cuando la actuación administrativa es irrazonable o ilegal y ante interpretaciones administrativas que conduzcan a la comisión de injusticias. *Asoc. FCIAS v. Caribe Specialty II*, *supra*, pág. 941.

Ello requiere que, quien impugne la decisión administrativa presente evidencia suficiente que persuada al tribunal revisor de que la evidencia en la cual se apoyó la agencia, no fue sustancial.

*Borschow Hosp. Med. Supplies, Inc. v. Junta de Planificación*, 177 DPR 545 (2009). Esto es, evidencia relevante que derrote la presunción de validez de la que gozan las mismas y no descansa en meras alegaciones. *Vélez Rodríguez v. Admin. de Reglamentos y Permisos*, 167 DPR 684, 693 (2006); véase también, *Ramos Román v. Corp. de Centro de Bellas Artes*, 178 DPR 867 (2010).

**-III-**

En el recurso instado, JLF niega que haya incurrido en una violación a la *Orden Temporera* 2013-5. Según la Recurrente, al momento de DACO llevar a cabo la inspección, ésta estaba recibiendo un margen de ganancia de \$0.17 en la venta del diésel, por lo que estaba por debajo del margen de ganancia establecido en la *Orden Temporera*. Según su postura, los costos de transportación y arbitrios pagados al mayorista, son parte del costo de combustible para efectos del cómputo del margen de ganancia bruta.

Por su parte, JLF rebate los argumentos de la Recurrente. En primer lugar, plantea que DACO toma en consideración el margen razonable para gastos de operación y un margen de beneficio neto razonable, entre otros factores, para establecer el margen de ganancia máximo. Aduce que la Recurrente pretende deducir dos (2) veces el mismo costo, cuando ya DACO consideró que dichas partidas fueron aplicadas para establecer el margen máximo de ganancia. Veamos.

Según mencionamos, el Artículo 5 del Reglamento 7721, *supra*, enumera los criterios a considerarse para emitir las órdenes que fijan los márgenes de ganancia. Entre los criterios a considerarse, tanto para mayoristas como para detallistas, está el margen razonable para gastos de operación y el margen de beneficio neto razonable. Por tanto, contrario a lo que la Recurrente alega, los impuestos y otros costos cobrados por el



mayorista sí se tomaron en consideración, acorde con el Reglamento, al momento de establecer el margen de ganancia y no al momento de computar el mismo, según lo plantea la Recurrente.

Según mencionamos, la *Orden Temporera 2013-5*, estableció que un margen máximo de ganancia bruta en la venta de diésel fijado para detallistas era de \$0.18. Surge del expediente ante nuestra consideración, que el inspector de DACO calculó el margen de ganancia bruto de JLF, a base de las últimas facturas de diésel adquirido por ésta y concluyó que JLF violó los parámetros fijados en la *Orden Temporera 2013-5*. Según la agencia, JLF podía vender el galón de diésel hasta un máximo de \$3.54486. Al realizar la conversión de galones a litros, la Recurrente no podía cobrarle al consumidor más de \$0.937 por litro de diésel, tomando como base el costo por galón en diésel.<sup>3</sup> De las determinaciones de hechos se desprende que al momento en que DACO llevó a cabo la inspección, JLF vendía el diésel al consumidor a 96.7 centavos por litro, equivalente a \$3.6604914 por galón.<sup>4</sup> Por consiguiente, resulta evidente que JLF estaba obteniendo una ganancia por encima del margen máximo de ganancia bruta de diésel, en violación a la *Orden Temporera 2013-5*.

Por otra parte, JLF sostiene que los funcionarios de DACO computaron incorrectamente el costo del galón del diésel, tanto en la inspección, como en la vista administrativa celebrada, porque no se tomaron en consideración los descuentos aplicados al costo del diésel, los arbitrios y costos de transportación. JLF aduce que en ningún lugar de la *Orden Temporera* se indica que no se pueden incluir los costos de transportación e impuestos como parte del costo del diésel, por lo que se encontraba dentro de los parámetros fijados. De los argumentos de la Recurrente podemos colegir, que

---

<sup>3</sup> De las últimas dos (2) facturas de JLF, se desprende que su costo por galón de diésel fue de \$3.364860 por galón. Véanse, *Apéndice del recurso*, págs. 39 y 40.

<sup>4</sup> Véase, *Apéndice del recurso del Interés Público*, pág. 1.

ésta pretende que se utilice una fórmula conforme a los parámetros de contabilidad utilizados y a base de los cuales calculó su margen máximo de ganancia, en vez de la fórmula fijada en la *Orden Temporera*. Ciertamente, coincidimos con el Interés Público de que si la Recurrente estaba en desacuerdo con la fórmula en la que se basó el cálculo para establecer el margen máximo de ganancia y los parámetros a considerarse para el cálculo, debió utilizar el proceso establecido en la *Orden Temporera*, para revisar los términos de la misma.

Por todas las razones antes expuestas, *se confirma* la *Resolución* recurrida, la cual impone a la Recurrente una multa de \$400.00, por ésta haber violado el margen máximo de ganancia bruta establecido en la *Orden Temporera 2015-3* de DACO.

**-IV-**

Por los fundamentos expresados, se dicta *Sentencia* mediante la cual *se confirma* la *Resolución* recurrida.

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

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones