

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL V

COTTO LAUREL BABY  
FOOD CENTER  
RECURRENTE

v

PROGRAMA WIC  
DEPARTAMENTO DE  
SALUD  
RECURRIDO

KLRA201500920

Revisión judicial  
procedente del  
Departamento de  
Salud

Núm Caso:  
2015-4(039)

Sobre:  
TERMINACIÓN  
DE ACUERDO DE  
COMERCIANTE

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Varona Méndez, la Juez Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

Rivera Marchand, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de diciembre de 2015.

Comparece ante nosotros Cotto Laurel Baby Food Center (CLBFC o recurrente) y solicita la revocación de una *Resolución* dictada el 2 de julio de 2015 por el Departamento de Salud, a través del Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños (Programa WIC o parte recurrida). Mediante el referido dictamen, el Programa WIC declaró no haber lugar un recurso de revisión administrativa donde CLBFC impugnó la cancelación de su *Acuerdo como Comerciante Autorizado del Programa WIC de Puerto Rico* (Acuerdo).

**I.**

El 27 de febrero de 2015, el Programa WIC le notificó a CLBFC la terminación del Acuerdo. Según el documento, la División de Administración de Comerciantes del Programa WIC de Puerto Rico a CLBFC le había cursado un Requerimiento de Documentos donde solicitó datos acerca de las ventas brutas y las

ventas de alimentos.<sup>1</sup> CLBFC no proveyó lo solicitado y el Programa WIC revocó el Acuerdo.<sup>2</sup> La decisión administrativa apercibió a CLBFC de su derecho a solicitar revisión administrativa ante la agencia y, en particular, le explicó que tenía derecho a lo siguiente:

a. Presentar su caso y solicitar la posposición de la vista una (1) sola vez, siempre que dicha solicitud sea presentada con no menos de cinco (5) días de antelación a la fecha señalada para la vista.

. . . . .

f. El apelante deberá comparecer a la Vista de Revisión Administrativa señalada. De usted no comparecer, la Vista se celebrará en su ausencia, **se le anotará la rebeldía** y se tomará la determinación correspondiente.<sup>3</sup> (Énfasis nuestro).

La parte recurrente solicitó revisión administrativa ante el Programa WIC. Expuso que no pudo entregar los documentos solicitados de manera oportuna, porque la persona encargada de prepararlos estaba en una situación delicada de salud.<sup>4</sup> El Programa WIC pautó la vista administrativa para el 11 de mayo de 2015. En la *Notificación de vista administrativa*, expedida el 23 de abril de 2015, incluyó el siguiente apercibimiento:

Esta vista solo será suspendida por justa causa y de ser así solicitado (sic) con al menos cinco (5) días de antelación a la fecha señalada. Se advierte al Apelante que de no comparecer a la fecha, hora y lugar señalado en esta notificación, se continuarán con los procedimientos, y se dictará la resolución que corresponda en derecho, sin más citarle ni oírle.<sup>5</sup>

El 7 de mayo de 2015, la parte recurrente presentó una *Moción urgente en solicitud* (sic) *de reseñalamiento*. En dicha moción, la representante legal de CLBFC manifestó que no podía asistir a la vista administrativa porque debía comparecer a una

<sup>1</sup> Recurso de revisión judicial, Apéndice, pág. 8.

<sup>2</sup> La facultad para revocar el *Acuerdo de Comerciantes para el Programa WIC* surge de las siguientes fuentes de Derecho: 7 C.F.R. sec. 246.12(g)(i)(B); Art. III(B)(3)(b)(4) y (B)(3)(c)(5)(b) del Reglamento de Comerciante Autorizado Núm. 7927 del Departamento de Estado de 5 de octubre de 2010 y; la cláusula 19 del *Acuerdo como Comerciante Autorizado del Programa WIC de Puerto Rico* (Acuerdo). Íd.

<sup>3</sup> Recurso de revisión judicial, Apéndice, pág. 9.

<sup>4</sup> Íd., págs. 12-13.

<sup>5</sup> Íd., pág. 15.

vista en su fondo ante el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACo).<sup>6</sup> Indicó, además, que intentó comunicarse con el Programa WIC vía teléfono, pero no logró contacto con la Asistente Administrativo.<sup>7</sup>

La parte recurrente no compareció a la vista administrativa y el Oficial Examinador continuó con los procedimientos del caso. En síntesis, el Oficial Examinador determinó que la agencia le solicitó los documentos de ventas brutas y ventas de alimentos y, ante el incumplimiento del recurrente, procedía la revocación del Acuerdo. Asimismo, hizo constar que el recurrente no compareció a la vista administrativa y no presentó prueba de haber cumplido con los documentos requeridos por el Programa WIC. El *Informe del oficial examinador* no mencionó la moción mediante la cual la abogada del CLBFC solicitó la transferencia de la vista. El Oficial Examinador se limitó a expresar que “[e]l apelante [CLBFC] no compareció a la Vista Administrativa”.<sup>8</sup>

La Secretaria del Departamento de Salud acogió el *Informe del oficial examinador* y dictó la resolución final el 2 de julio de 2015.<sup>9</sup> Mediante el referido dictamen, la agencia declaró no haber lugar a la revisión administrativa y confirmó la cancelación del Acuerdo. Oportunamente, CLBFC solicitó reconsideración donde reiteró que la razón de la incomparecencia fue el señalamiento del otro caso ante el DACo lo cual informó mediante la moción de 7 de mayo de 2015.<sup>10</sup> La moción de reconsideración no fue atendida por la agencia dentro de los 15 días siguientes a su presentación.<sup>11</sup> Insatisfecho con el resultado, CLBFC acudió ante nosotros mediante recurso de revisión judicial. El señalamiento de error formulado fue el siguiente:

---

<sup>6</sup> Íd., pág. 17.

<sup>7</sup> Íd., pág. 18.

<sup>8</sup> Íd., pág. 6.

<sup>9</sup> Íd., pág. 2.

<sup>10</sup> Íd., pág. 22.

<sup>11</sup> Alegato de la parte recurrida, págs. 3-4.

Erró el Honorable Departamento de Salud, Programa W.I.C., por voz de la Secretaria de Salud Ana C. Rius Arméndiz, al declarar NO HA LUGAR el recurso de Revisión Administrativa, sin la celebración de una vista en su fondo en violación al debido proceso de ley y a pesar de haberse solicitado oportunamente la suspensión de la misma.<sup>12</sup>

La parte recurrente sostuvo que fue justificada la tardanza porque fue causada por los intentos infructuosos de comunicarse con el Programa WIC.<sup>13</sup> Añadió que se trataba de la primera solicitud de transferencia y, a su vez, fue justificada con prueba sobre la vista administrativa del otro caso ante el DACo y la abogada de la parte recurrida se allanaba a lo solicitado.<sup>14</sup> Por lo anterior, la parte recurrente arguyó que la agencia actuó arbitrariamente y debía revocarse la resolución para permitirle defenderse de la terminación del Acuerdo.<sup>15</sup>

Examinado el recurso apelativo, le concedimos término a la parte recurrida para que expusiera su posición y así lo hizo a través de la Oficina de la Procuradora General. La Procuradora expresó que la moción de transferencia de vista fue presentada tardíamente y, a pesar de no haberse suspendido el señalamiento, CLBFC o su abogada no comparecieron.<sup>16</sup> A esos efectos, indicó que la solicitud de suspensión de vista no se aprueba de manera automática. Además, se refirió a las advertencias que realizó la agencia en sus notificaciones sobre las consecuencias de comparecer a la vista administrativa.<sup>17</sup> Finalmente, invocó la doctrina de deferencia judicial y manifestó que la decisión de cancelar el Acuerdo encuentra apoyo en el expediente administrativo.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Alegato del recurrente, pág. 4.

<sup>13</sup> Íd.

<sup>14</sup> Íd., págs. 7-8.

<sup>15</sup> Íd.

<sup>16</sup> Íd., pág. 6.

<sup>17</sup> Íd.

<sup>18</sup> Íd., pág. 8.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver el recurso apelativo ante nuestra consideración.

## II.

### A. La deferencia judicial a las decisiones administrativas

La Sección 4.1 de la Ley Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2171, dispone que las decisiones administrativas pueden ser revisadas por el Tribunal de Apelaciones. La finalidad de esta disposición es delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que estos ejerzan sus funciones conforme a la ley y de forma razonable. *Empresas Ferrer, Inc. v. A.R.P.E.*, 172 D.P.R. 254 (2007). Es norma reiterada que al revisar las determinaciones de los organismos administrativos, los tribunales apelativos le conceden gran consideración y deferencia. La sección 4.5 de la LPAU, 31 L.P.R.A. secs. 2175, establece que los tribunales deben sostener las determinaciones de hechos de las agencias si están basadas en “evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo”. Sin embargo, esta sección dispone que “[l]as conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal”. Íd.

Lo anterior responde a la vasta experiencia y conocimiento especializado que tienen las agencias sobre los asuntos que le son encomendados. *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 D.P.R. 592, 614 (2006); *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 D.P.R. 684, 693 (2006). Por consiguiente, las decisiones administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección que debe respetarse, mientras la parte adversamente afectada no demuestre con suficiente evidencia lo injustificado de la decisión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 187 (2009), citando a

*Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69 (2004); *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 D.P.R. 194 (1987).

A pesar del trato diferente que dispone la LPAU para las conclusiones de derecho, los tribunales le brindan deferencia a las interpretaciones de las agencias administrativas, salvo si ésta “afecta derechos fundamentales, resulta irrazonable o conduce a la comisión de injusticias”. *Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway*, 149 D.P.R. 881, 889 (1999), citando a *Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co.*, 145 D.P.R. 226 (1998). La revisión judicial de los dictámenes administrativos está limitada a determinar si hay evidencia sustancial en el expediente para sostener la conclusión de la agencia o si ésta actuó de forma arbitraria, caprichosa o ilegal. *Vélez v. A.R.P.E.*, *supra*. El criterio rector para examinar una decisión administrativa es la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, *supra*.

La deferencia hacia los procedimientos administrativos cede si al momento de examinar un dictamen administrativo se determina que: (1) la decisión administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) la agencia erró en la aplicación de la ley; (3) el organismo administrativo actuó de manera irrazonable, arbitraria o ilegalmente; o (4) su actuación lesiona derechos constitucionales fundamentales. *Empresas Ferrer, Inc. v. A.R.P.E.*, *supra*, pág. 264.

B. La celebración de la vista administrativa sin el beneficio de la comparecencia de una de las partes

El Programa WIC está obligado a establecer un proceso de revisión administrativa completo para los comerciantes que apelan acciones adversas relacionadas con la terminación de un acuerdo de comerciante. Sección A(2) del Art. XV del Reglamento de Comerciante Autorizado (Reglamento de Comerciante) Núm. 7927 del Departamento de Estado de 5 de octubre de 2010, pág. 75. El

Art. XVI(6)(g) del Reglamento de Comerciante, pág. 79, le impone el deber a la agencia de apereibir al comerciante, en la notificación de señalamiento de vista, que de no comparecer, se le anotará la rebeldía y los procedimientos continuarán en su ausencia.

El Reglamento de Comerciante expresa que el mismo fue promulgado a tenor con la LPAU con el fin de establecer los procedimientos que regirán la administración del Programa WIC en Puerto Rico. *Íd.*, pág. 3. En lo pertinente al caso de autos, la Sección 3.10 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2160, establece lo siguiente en relación con la facultad de las agencias administrativas de anotar la rebeldía a las partes en procedimientos adjudicativos:

Si una parte debidamente citada no comparece a la conferencia con antelación a la vista, a la vista o a cualquier otra etapa durante el procedimiento adjudicativo el funcionario que presida la misma podrá declararla en rebeldía y continuar el procedimiento sin su participación, **pero notificará por escrito a dicha parte su determinación, los fundamentos para la misma** y el recurso de revisión disponible. (Énfasis nuestro).

La figura de la anotación de rebeldía también forma parte del ordenamiento procesal civil, específicamente en la Regla 45 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que no hay impedimento para adoptar normas de las Reglas de Procedimiento Civil en aquellos casos apropiados con el fin de guiar el curso de los procedimientos administrativos. *Qume Caribe, Inc. v. Srio. de Hacienda*, 153 D.P.R. 700, 711 (2001). Al así reconocerlo, el Tribunal Supremo expresó en *Qume Caribe, Inc.* que la LPAU recoge principios de las Reglas de Procedimientos Civil aplicables al proceso administrativo, entre ellos, los procedimientos en rebeldía. *Íd.*, esc. 8.

La Regla 45.3 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, le permite a los tribunales dejar sin efecto la rebeldía anotada ante la existencia de justa causa. La referida disposición reglamentaria

debe interpretarse liberalmente y cualquier duda debe resolverse a favor de quien la promueve. *J.R.T. v. Missy MFG. Corp.*, 99 D.P.R. 805, 811 (1971); *Díaz v. Tribunal Superior*, 93 D.P.R. 79, 87 (1966). El interés de los tribunales debe ser que el caso pueda resolverse en sus méritos. Íd. No obstante, los tribunales también deben velar por evitar dilaciones indebidas en los casos y la congestión del calendario judicial. *Continental Ins. Co. v. Isleta Marina*, supra; *Díaz v. Tribunal Superior*, supra.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha enfrentado esta situación y ha manifestado que el objetivo de la anotación de rebeldía no es conferirle ventaja al demandante para obtener una sentencia sin una vista en sus méritos, sino promover una sana administración judicial. *J.R.T. v. Missy MFG. Corp.*, supra. El propósito de la anotación de rebeldía “es desalentar el uso de la dilación como estrategia de litigación”. *Rivera Figueroa v. Joe’s European Shop*, 183 D.P.R. 580, 587 (2011). Por consiguiente, la discreción judicial debe armonizar estas normas procesales. *Díaz v. Tribunal Superior*, supra.

### III.

En el presente caso, la controversia que tenemos ante nuestra consideración es procesal. El Programa WIC celebró una vista sin el beneficio de la parte que promovió el recurso de revisión administrativa. La agencia adjudicó los méritos de la reclamación basado en la prueba del expediente y en la argumentación, sobre los méritos de la cancelación del Acuerdo, que la parte recurrida esbozó en la vista celebrada el 11 de mayo de 2015. No obstante, no surge del *Informe del oficial examinador*, ni de la *Resolución* de la Secretaria del Departamento de Salud, que se hubiere atendido la moción para transferir la vista presentada por CLBFC.

Aunque la agencia celebró la vista administrativa según lo apercibió en sus notificaciones previas, y de conformidad con lo establecido en el Art. XVI(6)(g) del Reglamento de Comerciante, *supra*, entendemos que actuó de manera arbitraria al ignorar por completo la moción de la recurrente. La agencia se limitó a exponer el hecho de la incomparecencia a la vista. Desconocemos la razón por la cual no tomó conocimiento de la moción de transferencia. Pueden ser múltiples los escenarios contemplados por la agencia, a saber: la dio por no puesta por ser tardía; razonó que no acreditaba justa causa para concederla o; no la atendió. En los primeros dos supuestos, la agencia hubiese adjudicado la controversia y nosotros estuviésemos en posición de revisarla. Sin embargo, estamos ante el tercer escenario y, por consiguiente, no tenemos una adjudicación por parte de la agencia.

A nuestro juicio, lo mínimo requerido por ley era adjudicar la moción de transferencia el día de la vista administrativa antes de continuar el caso con la anotación de rebeldía correspondiente, de ser esa su conclusión. No obstante, no tenemos una determinación en autos sobre los méritos de la moción de transferencia.<sup>19</sup> Además la referida moción hace referencia a un anejo que no se incluyó en el apéndice del recurso. En ese sentido, sería prematuro expresarnos sobre cualquier asunto relacionado con la moción de suspensión de vista. Es el Programa WIC el llamado, en primera instancia, a dilucidar si las excusas del recurrente eran suficientes para suspender la vista, o por el contrario, no lo eran y así hacerlo constar en su informe y posterior resolución.

Por lo tanto, resolvemos que incidió el Programa WIC al celebrar la vista administrativa y adjudicar el caso sin antes resolver la moción que solicitó el reseñamiento del caso. Por los

---

<sup>19</sup> Es de notar que el procedimiento administrativo se lleva en contra de persona jurídica y no una persona natural (Cotto Laurel Baby Food Center) por lo que debía comparecer a la vista administrativa representado por abogado.

fundamentos expuestos, revocamos la resolución administrativa dictada por el Departamento de Salud a través del Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños. La agencia deberá tomar conocimiento de la *Moción urgente en solicitud (sic) de reseñalamiento* y expresarse en torno a su presentación y, de ser necesario, resolver si hubo justa causa o no para la incomparecencia de conformidad con las normas aquí expuestas. Si la agencia entiende que la incomparecencia estuvo justificada, procederá en el mismo señalamiento con la celebración de la vista administrativa correspondiente para adjudicar los méritos del recurso. Si la agencia determina que no hubo justa causa, deberá hacerlo constar en la resolución administrativa final.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones