

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

DEPARTAMENTO DE
ASUNTOS DEL CONSUMIDOR

Recurrido

v.

EMPIRE GAS COMPANY,
INC.

Recurrente

KLRA202100383

Revisión Judicial
procedente del
Departamento de
Asuntos del
Consumidor.

Caso Número:
O-2014-08-2021-
42815-6 y LN-005-
2021-42816-6

Sobre: Orden
2014-008, para
cualificar
informes
trimestrales y
otros extremos
relacionados a la
industria del gas
licuado;
Requerimiento de
Información

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Ronda del Toro

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 13 de septiembre de 2021.

Comparece Empire Gas Company, en adelante Empire o la recurrente, y solicita que revoquemos una *Resolución* emitida por el Departamento de Asuntos del Consumidor, en adelante DACo o el recurrido. Mediante esta se confirmaron dos multas, una por incumplir con los requisitos de notificación de un aumento de precios de gas licuado establecidos en la Orden 2014-008 y la otra por no contestar el Requerimiento de Información RQI-2021-010.

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

-I-

El 21 de enero de 2021 Empire dirigió una comunicación a DACo en la que afirma:

Número Identificador

SEN2021 _____

A pesar de nuestro esfuerzo para tratar de no aumentar los precios en el gas licuado [sic] nos hemos visto en la necesidad de incrementar el mismo, siempre cumpliendo con lo establecido por Departamento de Asuntos del Consumidor, manteniendo el margen bruto permitido.

Le incluimos la factura de compra, donde se refleja el costo del producto de los últimos meses.¹

Siete días más tarde, DACo emitió una Notificación de Violación a las Secciones 1 y 2 de la Orden 2014-08 e Imposición de Multa. Determinó:

Los hechos arriba descritos constituyen violaciones a las Secciones 1 y 2 de la Orden 2014-08, consistentes en informar un aumento en la venta de gas licuado a nivel de detallista omitiendo haber indicado al Departamento de Asuntos del Consumidor el comienzo de la vigencia de dicho aumento, así como el precio vigente al momento del aumento y el nuevo precio que habría sido implementado.²

En consecuencia, el recurrido le impuso a Empire una multa administrativa ascendente a \$2,800.00.³

Por otro lado, el mismo 21 de enero de 2021, DACo remitió a la recurrente un *Requerimiento de Información*.⁴ Específicamente, solicitó la producción de la siguiente información:

1. Detalle del margen de ganancia bruta que, respecto al precio de venta a los mayoristas, tenía al 14 de marzo de 2020.
2. Detalle del margen de ganancia bruta que tenía al 15 y 30 de noviembre de 2020, al 15 y 30 de diciembre de 2020, y al 15 y 21 de enero de 2021, respecto al precio de venta a mayoristas y detallistas.
3. La información solicitada en los incisos 1 y 2 deberá acreditarse con la evidencia que corresponda; por ejemplo, las facturas de compra y

¹ Apéndice de la recurrente, pág. 120.

² *Id.*, pág. 415.

³ *Id.*, pág. 416.

⁴ *Id.*, *Requerimiento de Información (RQI-2021-010)*, págs. 419-421.

venta del combustible que comercializa en Puerto Rico.⁵

Posteriormente, DACo concluyó que Empire omitió someter “[...] dentro del término provisto para ello la información solicitada mediante el Requerimiento de Información Número RQI-2021-010”.⁶ Por tal razón, le impuso una multa administrativa por \$10,000.00.

Luego de varios trámites procesales que incluyeron, en lo aquí pertinente, la consolidación de los procedimientos administrativos, DACo emitió una *Resolución*⁷ en la que ratificó las multas administrativas impuestas. El foro recurrido determinó que la Ley Núm. 10-2009 le faculta a revisar los precios, márgenes de ganancia y tasas de rendimiento sobre capitales invertidos del mercado de gas licuado. Ahora bien, para cumplir con ese deber ministerial, el Reglamento Núm. 7721 le autoriza a adoptar órdenes para establecer precios máximos, márgenes de ganancia o rendimiento y monitorear precios con el fin, entre otros, de evitar la especulación. Por otro lado, la Juez Administrativo concluyó que la Orden 2020-21 autorizó a DACo a congelar el margen bruto de ganancias de los productores de gas licuado al vigente a 14 de marzo de 2020. Sobre este trasfondo normativo, revestido de consideraciones de orden público, determinó que Empire incumplió con la Orden 2014-08 al anunciar un aumento en el precio del gas licuado, sin notificar el precio vigente, el nuevo precio y sin establecer la fecha de vigencia del cambio de precio. Como si lo anterior fuera poco, resolvió que la

⁵ *Id.*, pág. 421.

⁶ *Id.*, *Notificación De Violación A La Ley Núm. 5 De 23 De Abril De 1973 E Imposición De Multa*, pág. 411.

⁷ *Id.*, *Resolución*, págs. 2-14.

recurrente tenía que cumplir con el margen bruto de ganancia a 14 de marzo de 2020, lo que no fue establecido en su comunicación. En fin, para DACo era esencial que Empire cumpliera con la Orden 2014-08 para "determinar que el aumento propuesto respetaba el margen de ganancia bruta acordado el 25 de junio de 2020".

En cuanto al Requerimiento de Información RQI-2021-010, la Juez Administrativo determinó que el mismo cumple con los requisitos de razonabilidad requeridos por ley. Además, afirmó que era necesario para cerciorarse de que los márgenes de ganancia no evidenciaban elementos de irracionalidad y que cumplían con las órdenes de congelación impuestas previamente. En cambio, la información suplementaria provista por Empire, a su entender, no permitía a DACo "establecer con precisión los precios por libra o por galón vigentes al momento de la notificación...", ni los precios que serían implementados. "...Tampoco permiten corroborar si los precios respetaban el margen de ganancia bruta...".

En desacuerdo, Empire presentó un *Recurso de Revisión* en el que alega que DACo cometió los siguientes errores:

ERRÓ EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR AL CONFIRMAR LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA I RELACIONADA AL AUMENTO DE PRECIO, TODA VEZ QUE EMPIRE CUMPLIÓ CON LAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO 7721 Y LA MULTA SE IMPUSO EN FUNCIÓN DE CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA ORDEN 2014-08 QUE SON NULOS, TODA VEZ QUE ESTA ENMENDÓ EL REGLAMENTO 7721 SIN SEGUIR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA PROCESOS DE REGLAMENTACIÓN EN LA LPAU.

ERRÓ EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR AL CONFIRMAR LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA II RELACIONADA AL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN, HABIDA CUENTA DE LA

VAGUEDAD Y AMBIGÜEDAD INHERENTE AL MISMO Y DADO QUE EMPIRE PRODUJO LA INFORMACIÓN SOLICITADA, LA CUAL OBRA EN EL EXPEDIENTE.

EN LA ALTERNATIVA, AUN SI SE DETERMINASE QUE LAS MULTAS PROCEDIAN, ERRÓ EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR AL NO TOMAR EN CONSIDERACIÓN LA DILIGENCIA Y BUENA FE DE EMPIRE PARA, DE ESTA FORMA, REDUCIR EL MONTO DE LAS MULTAS.

Con el recurso de revisión judicial la recurrente presentó una *Moción en Auxilio de Jurisdicción* que declaramos ha lugar.

Luego de revisar los escritos de las partes y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

-II-

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.⁸ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: 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 del organismo administrativo.⁹

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, reiteró recientemente las normas básicas sobre el alcance de la revisión judicial:

Los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero tal deferencia cederá cuando: (1) la

⁸ *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581 (2020); *Puerto Rico Horse Owners Association (PRHOA) v. Confederación Hípica de Puerto Rico*, 202 DPR 509, 521 (2019); *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 379-380 (2018); *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA*, 197 DPR 852, 860 (2017); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

⁹ *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, *supra*, pág. 591; *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA* *supra*, págs. 860-861; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

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. [...].

Así, el criterio de razonabilidad es el que impera al revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa. Es decir, el tribunal debe dirimir si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción.¹⁰

Por otro lado, la sección 4.5 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. 9601 et seq. establece 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.¹¹ Ahora bien, evidencia sustancial es "aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión."¹² En consecuencia, se deben "[...] respetar las resoluciones administrativas hasta tanto no se demuestre mediante evidencia suficiente que la

¹⁰ *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento*, 206 DPR ___, 2021 TSPR 45; citando lo expresado en *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

¹¹ *Id.*; véase además, 3 LPRA sec. 9675.

¹² *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, *supra*, págs. 591; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004).

presunción de legalidad ha sido superada o invalidada".¹³

Finalmente, en cuanto a las conclusiones de derecho, estas pueden ser revisadas en todos sus aspectos.¹⁴ Sin embargo, esto no representa que los tribunales tengan libertad absoluta de descartarlas.¹⁵ Por el contrario, al revisar las conclusiones de derecho de una agencia administrativa, los tribunales tienen que examinar la totalidad del expediente y determinar si la interpretación es un ejercicio razonable de la discreción administrativa basado en la pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba.¹⁶ Rebasado dicho umbral, solo procede sustituir el criterio de la agencia por el del tribunal revisor cuando no exista una base racional para explicar la decisión administrativa.¹⁷

-III-

En esencia, Empire alega que erró DACo al confirmar la imposición de la multa relacionada al aumento de precio porque cumplió con las disposiciones del Reglamento 7721, *supra*. Ello es así porque aumentó el precio del gas licuado, dentro del margen de ganancia bruto convenido y lo notificó al recurrido. Además, los requisitos de notificación adicionales incluidos en la Orden 2014-08 constituyen una enmienda al Reglamento 7721, *supra*, sin seguir el procedimiento

¹³ *Id.*; *Torres Rivera v. Policía de PR, supra*.

¹⁴ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005). Véase, además, *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento, supra*.

¹⁵ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra*; *Otero v. Toyota, supra*.

¹⁶ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra*; *Otero v. Toyota, supra*.

¹⁷ *Id.*

establecido para procesos de reglamentación de LPAU, lo que los hace nulos.

Señala además, que DACo erró al confirmar la multa impuesta por incumplimiento con el Requerimiento de Información, (RQI-2021-010). Sobre el particular, sostiene que el Requerimiento era ambiguo y vago en cuanto a la información que solicita. Ejemplo de ello es el uso de los vocablos "detalle" y "que corresponda".

En cuanto al primer señalamiento de error, DACo alega que la Orden 2014-08 no incluyó criterios adicionales a los contenidos en el Reglamento que dio base a la misma, por lo que no requería la promulgación de reglamentación adicional. Para comenzar, el recurrido arguye que este planteamiento no se levantó ante el foro administrativo. Por lo cual, no debe ser atendido por este tribunal intermedio. Además, en el Acuerdo Transaccional Empire "no solo reconoció la validez de la Orden 2014-08", sino que además se comprometió a acatarla.

Por otro lado, considera DACo que la Orden 2014-08 no constituye una nueva regla legislativa que requiera para su validez, ser aprobada mediante el trámite establecido en LPAU. Por el contrario, recoge el criterio de notificación de precios reconocido previamente en la Orden 2013-014, necesario para monitorear el precio de gas licuado conforme al mandato de la Ley 10-2009 y el Reglamento Núm. 7721. Cónsono con lo anterior, en el presente caso no bastaba que Empire dijera que hay un aumento de precio. A su entender, para descargar la encomienda

delegada al foro administrativo "hay que notificar el cambio de precio que va a adoptar".

Respecto al requerimiento de información DACo adujo que no adolecía de vaguedad o ambigüedad. Se emitió al amparo de las facultades delegadas al recurrido y satisfizo el estándar aplicable, a saber: "no es demasiado indefinido".

Luego de revisar cuidadosamente el expediente concluimos que las 25 determinaciones de hechos de la resolución recurrida están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente.

Además, consideramos que DACo no erró en la aplicación o interpretación de las leyes y reglamentos que le corresponde administrar. A nuestro entender, el foro recurrido interpretó razonablemente la Ley Núm. 10-2009, el Reglamento 7721 y las Órdenes 2013-04 y 2014-08. Esto es así porque su interpretación es consistente con la letra de dichas disposiciones normativas y con la política pública relacionada con la regulación del precio de gas licuado en Puerto Rico que procuran promover.

Por otro lado, DACo no actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente. Evaluó la documentación sometida a la luz de los parámetros normativos aplicables y del expediente e impuso una multa conforme al reglamento que regula la imposición de sanciones.

Debemos añadir que no se alega, ni menos aún se ha establecido que la actuación del recurrido lesionara derechos fundamentales de Empire.

En fin, nos corresponde determinar la razonabilidad de los actos administrativos impugnados,

no su corrección conforme a nuestros particulares criterios. Y conforme a dicho estándar de revisión consideramos, que luego de revisar la totalidad del expediente, la interpretación de DACo sobre los requisitos de notificación de un aumento del precio del gas licuado constituye un ejercicio razonable de su discreción administrativa, basado en su pericia, y en consideraciones de política pública relacionadas con el monitoreo del precio del gas licuado en Puerto Rico, con la cual no debemos intervenir.

Recapitulando, Empire no derrotó la presunción de razonabilidad de la resolución recurrida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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