

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

DÍAZ MINI MARKET & BABY
CENTER

Recurrente

Vs.

PROGRAMA WIC, DEPARTAMENTO
DE SALUD

Recurrido

KLRA202200388

Revisión
administrativa
procedente del
Departamento de
Salud

Caso Núm.:
2021-8 (001)

Sobre:
Notificación de
Descalificación

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de septiembre de 2022.

Díaz Mini Market and Baby Center, Inc. (Díaz Mini Market o Comercio) solicita que este Tribunal revise la *Resolución* que emitió el Departamento de Salud de Puerto Rico (Departamento) el 16 de mayo de 2022. En esta, el Departamento declaró sin lugar la *Solicitud de Revisión Administrativa* (Revisión Administrativa) que presentó Díaz Mini Market y confirmó la descalificación de Díaz Mini Market como comerciante autorizado del Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Infantes y Niños, conocido como WIC (WIC).

Se confirma el dictamen del Departamento.

I. Tracto Procesal

Díaz Mini Market es un negocio que ubica en el municipio de Cayey, Puerto Rico, y ha participado como comerciante autorizado de WIC durante ocho años.

El WIC, como parte de su rol fiscalizador, llevó a cabo una investigación mediante una compra de cumplimiento el 2 de febrero de 2021. El resultado de la

visita fue que el Comercio proveyó a la clienta encubierta alimentos no autorizados a cambio de unos instrumentos de canjeo. Por ende, el 17 de febrero de 2021, el WIC remitió una comunicación al Comercio. Le informó los hallazgos de la investigación, le citó los estatutos aplicables que, a su juicio, se encontraba violentando, le solicitó el cese y desista de dichas actuaciones ilícitas y le apercibió que, de continuar con dicha práctica, se podría considerar como un patrón de violaciones que podría acarrear una multa y/o la descalificación como comerciante autorizado por el término de un año.¹

El 13 de abril de 2021, Díaz Mini Market volvió a incumplir con las reglas del WIC. En una segunda compra de cumplimiento, al igual que en la visita previa, el Comercio proveyó productos no autorizados por el WIC a cambio de instrumentos de canjeo. Por ende, el 28 abril de 2021, el WIC emitió una segunda notificación. En esta, le informó nuevamente sobre los hallazgos, le solicitó una vez más el cese y desista de dicha práctica prohibida y le reiteró sobre las consecuencias que conllevaría el continuar incurriendo en las violaciones a los Reglamentos del WIC.²

Tras una tercera visita el 15 de junio de 2021, el Comercio reincidió en la misma violación. El 4 de agosto de 2021, el WIC notificó a Díaz Mini Market su descalificación como comerciante autorizado por un plazo de un año.³

¹ Apéndice de *Revisión Judicial de Decisión Administrativa*, págs. 35-38.

² *Íd.*, págs. 39-43.

³ *Íd.*, págs. 44-49.

En desacuerdo, el 19 de agosto de 2021, Díaz Mini Market presentó ante el Departamento la Revisión Administrativa.⁴ Entre otras cosas, alegó que las cartas remitidas no constituyeron notificaciones adecuadas, pues no indican en qué consistió la violación. Alegó que no especificaron los productos no autorizados que presuntamente habían provisto. Argumentó, además, que la descalificación era una sanción drástica, por lo que sugirió la imposición de una multa en la alternativa.

Luego de varias instancias procesales y de haberse celebrado la vista administrativa,⁵ el 4 de marzo de 2022, el Departamento emitió la *Resolución* que este Tribunal revisa.⁶ En esta, el Departamento declaró sin lugar la Revisión Administrativa y confirmó la descalificación del Comercio del WIC por el periodo de un año. Al respecto, el Departamento consignó las siguientes determinaciones de hechos:

1. Ramón Díaz es el dueño/propietario de [Díaz Mini Market] ubicado en el pueblo de Cayey.
2. [Díaz Mini Market] lleva operando unos ocho (8) años como comerciante autorizado de WIC.
3. Esta es la primera vez que tiene un señalamiento o pasa por el proceso administrativo.
4. [Díaz Mini Market] atiende a 100 participantes mensuales.
5. El Programa WIC, como parte del proceso de fiscalización, realizó una compra de cumplimiento en [Díaz Mini Market] el 2 de febrero de 2021.
6. Durante esa compra de cumplimiento se encontró que [Díaz Mini Market], a través de sus empleados, proveyó alimentos no

⁴ *Íd.*, págs. 50-52.

⁵ El 31 de agosto de 2021, el WIC le entregó a Díaz Mini Market los tres informes de las compras de cumplimiento. Además, el 22 de noviembre de 2021, se celebró la vista administrativa.

⁶ El Departamento la notificó a las partes el 16 de mayo de 2022. Apéndice de *Revisión Judicial de Decisión Administrativa*, págs. 79-83.

autorizados a cambio de instrumentos de canjeo (cheque).

7. Con fecha de 17 de febrero de 2021 le fue emitida una comunicación [a Díaz Mini Market] notificándole de los hallazgos encontrados, notificándole el cese y desista y apercibiéndole que el continuar incurriendo en dicha práctica podría considerarse un patrón de violaciones que podría acarrear una multa y/o descalificación.
8. El 13 de abril de 2021 se llevó a cabo una segunda compra de cumplimiento en [Díaz Mini Market], volviendo a encontrar que el [C]omercio volvió a incurrir en la práctica de proveer alimentos no autorizados a cambio de instrumentos de canjeo. El 28 de abril de 2021 [el WIC] emitió una segunda notificación de violación, indicándole [a Díaz Mini Market] sobre los hallazgos encontrados, la acción que debían tomar y las consecuencias de continuar incurriendo en dicha práctica.
9. El 15 de junio de 2021 se llevó a cabo una tercera compra de cumplimiento en [Díaz Mini Market]. Nuevamente se encontró que se proveyeron alimentos no autorizados a cambio de instrumentos de canjeo.
10. El 4 de agosto de 2021 el [WIC] emit[ió] una Notificación de Descalificación [a Díaz Mini Market] indicándole sobre su descalificación por término de un (1) año por haber incurrido en un patrón de violaciones. Esta comunicación le apercibió de su derecho a solicitar revisión administrativa.
11. Ante las notificaciones de violaciones recibidas por [Díaz Mini Market], el Sr. Díaz procedió a orientar al personal nuevo.
12. Se desconoce quiénes, específicamente, fueron los empleados que proveyeron alimentos no autorizados a cambio de instrumentos de canjeo.
13. Los tres (3) empleados que atendieron al inspector encubierto que realizó las compras de cumplimiento fueron distintas.
14. El comercio cuenta con poco personal ya que por razón de la pandemia muchos empleados no volvieron.
15. Ninguna de las notificaciones de violación indica, con exactitud, cuáles fueron los productos que se proveyeron a cambio del instrumento de canjeo.

16. Las notificaciones de violación indican que, de tener objeción a la misma puede comunicarse con la División de Comerciantes y solicitar revisar el expediente de su compra de cumplimiento.
17. [Díaz Mini Market] no objetó las notificaciones y tampoco solicitó revisar el expediente de las compras de cumplimiento.
18. El Acuerdo de Comerciante contiene, en sus anejos, la tabla de violaciones y sanciones, según la reglamentación federal y estatal.
19. De un Estudio de Accesibilidad realizado por el [WIC], con la descalificación de [Díaz Mini Market] los participantes no se quedan desprovistos de servicios.

El 1 de junio de 2022, el Comercio presentó una *Moción de Reconsideración de Resolución Final*, en la cual señaló argumentos similares a los que planteó en la Revisión Administrativa.⁷

Inconforme, el 15 de julio de 2022, Díaz Mini Market presentó una *Revisión Judicial de Decisión Administrativa* e indicó:

ERRÓ EL [DEPARTAMENTO] AL EMITIR NOTIFICACIONES NO ADECUADAS SOBRE VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE COMERCIANTES AUTORIZADOS DEL [WIC].

ERRÓ EL [DEPARTAMENTO] EN LA APRECIACI[Ó]N DE LA PRUEBA ORAL Y DOCUMENTAL PRESENTADA DURANTE LA VISTA ADMINISTRATIVA, Y AL EXPRESAR DETERMINACIONES DE HECHO Y CONCLUSIONES DE DERECHO QUE NO ESTAN SUSTENTADAS EN EL RÉCORD ADMINISTRATIVO. (Mayúsculas en el original)

Por su parte, el 14 de septiembre de 2022, el Departamento presentó un *Escrito en Cumplimiento de Resolución*. Solicitó que se confirmara la determinación de descalificación de Díaz Mini Market como comerciante autorizado del WIC.

⁷ *Íd.*, págs. 84-88.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, se resuelve.

II. Marco Legal

A. Revisión Judicial

Como se sabe, las determinaciones de las agencias administrativas están sujetas al proceso de revisión judicial del Tribunal de Apelaciones. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 910 (2018); Art. 4.006 de la Ley de la Judicatura, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRÁ sec. 24y. Por tal razón, la Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, según enmendada, 3 LPRÁ sec. 9601 *et seq.*, autoriza que se solicite a este Tribunal la revisión judicial de decisiones adjudicativas finales de las agencias administrativas.

La función de la revisión judicial es asegurar que los organismos administrativos actúen conforme a las facultades concedidas por ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). En particular, la revisión judicial permite que este Tribunal evalúe si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función como, por ejemplo, que garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que le asisten a las partes. *Íd.* Así, “[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*

Ahora bien, el ámbito de revisión judicial de dichas determinaciones administrativas está sujeto a ciertos límites de naturaleza prudencial y estatutaria.

AAA v. UIA, *supra*. Primeramente, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por tanto, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 746 (2000). El alcance de revisión de las determinaciones administrativas se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo⁸; y 3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627 (2016); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); 3 LPRA sec. 9675.

Asimismo, opera una norma de deferencia a las determinaciones administrativas, que exige que no se reemplace el criterio especializado característico de las agencias por el de los tribunales. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Por tanto, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia,

⁸ En cuanto a la determinación de sustancialidad, hemos señalado que es aquella evidencia "que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Hilton Hotel Internationals v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004).

No obstante, esta doctrina no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. Cuando la interpretación que hace la agencia de un estatuto produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley, o afecta sustancialmente derechos fundamentales, el criterio administrativo claramente no puede prevalecer. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Tal incumplimiento justifica la intervención judicial porque pone de manifiesto que hay una falta de entendimiento del objetivo y de la política pública a ser alcanzada y desarrollada por el organismo administrativo. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 505 (Ed. Forum, 1993).

Por otro lado, las conclusiones de derecho de una agencia "serán revisables en todos sus aspectos". *Torres Rivera v. Policía de PR, supra*; 3 LPR sec. 2175. Si bien opera la doctrina de deferencia, en particular, cuando se trata de aquellas leyes y reglamentos que le corresponde a la agencia poner en vigor, esta cede si la agencia "(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales". *Íd.*, pág. 628.

B. Debido proceso de ley en el ámbito administrativo

El debido proceso de ley no tiene rigidez igual en la esfera administrativa. *Báez Díaz v. ELA*, 179 DPR 605, 623 (2010). Ello, "por la necesidad que tienen las agencias de regular las áreas que le ha delegado la Asamblea Legislativa debido a su peritaje en el campo". *Íd.* (Énfasis suplido). En cuanto al debido proceso de ley en su modalidad procesal, lo fundamental es que se garantice un proceso justo y equitativo. *Torres v. Junta Ingenieros, supra*, pág. 713; *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 113 (1996); *López Vives v. Policía de PR*, 118 DPR 219, 231 (1987); *ADCVP v. Tribunal Superior*, 101 DPR 875, 882 (1974).

En la LPAU, *supra*, se enumeran los derechos que la agencia a cargo del procedimiento adjudicativo formal deberá salvaguardar. Estos derechos son: (1) a una notificación oportuna; (2) a presentar evidencia; (3) a una adjudicación imparcial; y (4) a que la decisión sea basada en el expediente. 3 LPRA sec. 9641.

Asimismo, el Foro Máximo ha incorporado estos requisitos para asegurar un debido proceso de ley: (1) una notificación adecuada del proceso; (2) un proceso ante un juez imparcial; (3) la oportunidad de ser oído; (4) el derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado; y (6) que la decisión se base en el récord. *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 47 (2010).

III. Discusión

En suma, Díaz Mini Market aduce que el Departamento incidió al declarar sin lugar la Revisión Administrativa. En primer lugar, mantiene que las cartas no constituyen una notificación adecuada, por lo que

laceraron su debido proceso de ley. En segundo lugar, Díaz Mini Market indica que el Departamento consignó en la *Resolución* recurrida determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que no se apoyan en el récord administrativo. Dada su relación estrecha, este Tribunal discute ambos señalamientos de error conjuntamente.

En esencia, Díaz Mini Market solicita que este Tribunal revise las determinaciones de hechos núm. 16 y 17, las cuales, por su pertinencia, se citan a continuación:

16. Las notificaciones de violación indican que, de tener objeción a la misma puede comunicarse con la División de Comerciantes y solicitar revisar el expediente de su compra de cumplimiento.

17. [Díaz Mini Market] no objetó las notificaciones y tampoco solicitó revisar el expediente de las compras de cumplimiento.

Díaz Mini Market alega que las cartas de 17 de febrero y 28 de abril de 2021 laceraron su debido proceso de ley por tres razones. Primero, porque son inconsistentes entre sí, ello, pues en la primera carta, el WIC utilizó el siguiente lenguaje: "De tener alguna duda con lo dispuesto mediante la presente notificación, puede comunicarse por escrito dentro de los próximos quince (15) días a la División de Comerciantes del Programa WIC [...]". Mientras que, en la segunda carta, el Programa expresó lo siguiente: "Si tiene alguna objeción sobre la presente notificación, puede comunicarse por escrito dentro de los próximos quince (15) días a la División de Comerciantes del Programa WIC [...]".

A estos efectos, sostiene que "duda" no es lo mismo que "objeción"; y que, por ello, la determinación

número 16 de la Resolución recurrida es errada y no encuentra apoyo en el expediente administrativo, ya que el Departamento no debió generalizar el significado de ambas cartas. Además, plantea que estas notificaciones no le informaron específicamente sobre su derecho de solicitar una revisión administrativa conforme a la reglamentación aplicable.

En segundo lugar, añade que las notificaciones lo indujeron a error, dado a que estas indicaban que el continuar incurriendo con la violación señalada, podría conllevar una multa. Sin embargo, al revisar el reglamento aplicable, la violación imputada no cualificaba para una multa administrativa, sino una descalificación como sanción.

En tercer lugar, plantea que, el hecho de que sea el comerciante quien deba solicitar los informes para revisar los hallazgos de la investigación, les transfiere a estos el peso y la responsabilidad de una notificación adecuada; siendo esto un deber exclusivo de las agencias administrativas.

Este Tribunal no logra identificar una instancia que propenda intervenir con la determinación del Departamento.

Como se indicó en la Sección II(B) de esta *Sentencia*, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez en la esfera administrativa, sin embargo, operan ciertas exigencias ineludibles; entre estas, que la decisión de la agencia se base en el expediente administrativo. La actuación y determinación del WIC al igual que la del Departamento no laceró el debido proceso de ley del Comercio, ya que este Tribunal pudo constatar que el remedio fue apropiado, las determinaciones de

hechos se basaron en el récord administrativo apoyadas con evidencia sustancial y las conclusiones de derecho son correctas. Veamos.

Según expresamos en la narración de los hechos, el WIC le remitió a Díaz Mini Market una notificación inicial fechada de 17 de febrero de 2021, en la cual: (1) le informó sobre los hallazgos encontrados en la compra de cumplimiento encubierta; (2) le citó específicamente el artículo del reglamento que había incumplido; (3) le solicitó el cese y desista de dicha actuación; (4) le apercibió sobre las consecuencias de continuar con la referida violación y (5) le notificó sobre su derecho de solicitar una cita para revisar el informe sobre la compra de cumplimiento con el correspondiente proceso a seguir, y el Comercio hizo caso omiso. Luego, el WIC le envió una segunda notificación el 28 de abril de 2021, en la cual, del mismo modo, resumió los hallazgos de ambas visitas encubiertas, le solicitó el cese y desista de dicha actuación, le citó la sección del reglamento incumplido, le apercibió nuevamente sobre las consecuencias de continuar violando el reglamento y le reiteró sobre su derecho de solicitar una visita para examinar los informes de las compras de cumplimiento con el procedimiento a seguir, y aun así, Díaz Mini Market hizo caso omiso nuevamente.

Luego de dos oportunidades para corregir su actuación, el WIC le notificó la descalificación como comerciante autorizado el 4 de agosto de 2021. Mediante esta carta, el WIC esbozó un tracto de los hechos hasta el presente, le informó que su comercio había incurrido en un patrón de violaciones al referido estatuto, le

notificó sobre su derecho de presentar una revisión administrativa, así como todos los derechos que lo cobijaban y el procedimiento a seguir en conformidad a la reglamentación aplicable.

Como si fuera poco, la *Resolución* recurrida, además de contener las determinaciones de hechos, así como las conclusiones de derecho, explica minuciosamente todos los derechos que le cobijan al Comercio tras la determinación, como por ejemplo, solicitar una reconsideración o una revisión judicial. Por tanto, las actuaciones y determinaciones del WIC y del Departamento no son arbitrarias, ilegales ni caprichosas.

Por el contrario, fueron razonables. El WIC le dio **dos** oportunidades al Comercio para que detuviera la violación imputada y este hizo caso omiso. Las notificaciones claramente advertían que, de continuar con dicha violación, podría acarrear una multa y/o **descalificación**. El Comercio no puede escoger la sanción que desea que se aplique a su conveniencia; lo importante era que estaba apercebido que, de continuar realizando dichas actuaciones, podía conllevar una descalificación. Máxime, cuando el Comercio sabía o, debió haber sabido, que era participante de un programa con fondos federales, el cual es bien riguroso con su manejo y fiscalización. En fin, el Comercio debió ser más proactivo en salvaguardar el beneficio de ser comerciante autorizante como, por ejemplo, solicitar una cita para revisar los informes de la investigación y no quedarse de brazos cruzados con la creencia de que lo que procedía era una multa administrativa.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Resolución* emitida el 16 de mayo de 2022 por el Departamento.

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

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