

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

FUNDADOR FLORES BONILLA Recurrente v. COMISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE PUERTO RICO Recurrida	KLRA201401229	REVISIÓN ADMINISTRATIVA Procedente de la Comisión de Servicio Público de Puerto Rico CASO NÚM.: PC-4213-OE SOBRE: Solicitud de Adición de Rutas y Área Operacional
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Ramos Torres, Juez Ponente

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2015.

Comparece ante nos el señor Fundador Flores Bonilla (señor Flores Bonilla o recurrente), quien nos solicita la revisión de una resolución emitida el 10 de octubre de 2014, notificada el 14 del mismo mes, por la Comisión de Servicio Público de Puerto Rico (CSP). Mediante dicho dictamen, la CSP archivó la "Solicitud de Adición de Unidades Vehiculares y Extensión de Ruta" presentada por el recurrente.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma la determinación recurrida.

I.

El 20 de junio de 2014 el señor Flores Bonilla presentó una solicitud de extensión de ruta y adición de vehículos ante la CSP. En la misma, solicitó autorización para ensanchar sus servicios a todo el Distrito Escolar de Mayagüez y adicionar a su flota de vehículos, cinco (5) unidades (tres de cabida intermedia y dos de mayor cabida). Como parte del procedimiento para la solicitud de autorización, el 24 de junio de 2014 la CSP remitió al señor Flores Bonilla un Aviso el cual debía publicarse dentro de treinta (30) contados a partir de la notificación del mismo, en dos (2) periódicos de circulación general de Puerto Rico.

El Aviso se publicó el 3 de julio de 2014 en los periódicos "The San Juan Daily Star" y "Caribbean Business". Sin embargo, el 18 de agosto de 2014 la CSP notificó una "Orden Administrativa" en la cual ordenó al recurrente solicitar un nuevo aviso para ser publicado en dos (2) periódicos de circulación general. Esto, al concluir que la publicación del edicto en el periódico "Caribbean Business" no cumplió con la evaluación exigida por el Tribunal Supremo para un periódico de circulación general. Se advirtió en la orden, que del recurrente no cumplir con la misma, se procedería con el archivo de la solicitud.

El 18 de septiembre de 2014 el señor Flores Bonilla presentó "Escrito Informativo" en el cual solicitó un término adicional para presentar escrito de reconsideración de la "Orden Administrativa". En cumplimiento, el escrito se presentó el 25 de septiembre de 2014 donde se argumentó la determinación sobre el significado de circulación general.

La CSP emitió "Resolución y Orden" el 10 de octubre de 2014 donde archivó la solicitud del recurrente. Inconforme, el señor Flores Bonilla acudió ante nos en "Petición de Revisión Administrativa" el 12 de noviembre de 2014.

Señala:

PRIMERO: Incurrió la Comisión de Servicio Público de Puerto Rico en una determinación arbitraria y caprichosa al concluir-sin análisis ulterior alguno, contrario a lo exigido por la jurisprudencia vigente- que el Caribbean Business no es un periódico de circulación general en Puerto Rico.

SEGUNDO: Incurrió la Comisión de Servicio Público de Puerto Rico en una abierta violación constitucional al debido proceso de ley cuando ordenó archivar y desestimar, en contravención a la sección 42.01 de sus propias Reglas de Procedimiento Administrativo, la petición de adición de unidades vehiculares y extensión de ruta del aquí recurrente.

Por su parte, el 16 de enero de 2015 el Estado Libre Asociado, en representación de la CSP, compareció mediante "Escrito en Cumplimiento de Orden". Con el beneficio de la comparecencia de las partes, resolvemos.

II.

-A-

En nuestro ordenamiento jurídico es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativa debido a la experiencia y conocimiento especializado que estas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010). Por esa razón, las determinaciones de las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. Trigo Margarida v. Junta de Directores, 187 D.P.R. 384, 393-394 (2012); Batista, Nobbe v. Jta.

Directores, 185 D.P.R. 206 (2012). Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386, 396 (2011). En particular, esa disposición establece lo siguiente:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.
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.

Mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas, los tribunales debemos limitarnos a considerar los siguientes tres aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad; y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 D.P.R. 341 (2012).

Conforme a la LPAU, las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si estas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría

considerar como adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 187 (2009). En varias ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico indicó que el propósito de la regla de evidencia sustancial, aplicable a las determinaciones de hecho, es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269, 282 (2000).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el criterio de la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 D.P.R. 310, 323 (2006). Conforme a ello, la revisión judicial se debe limitar a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria o ilegal, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. Calderón Otero v. C.F.S.E., *supra*, pág. 396.

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Sección 4.5 de la LPAU, *supra*. No obstante, esto no significa que "el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental, sustituyendo el criterio de esta por el propio". Calderón Otero v. C.F.S.E., *supra*, pág. 397. Las conclusiones de derecho del ente administrativo deben ser conforme al mandato de la ley y si así ocurre entonces deben ser sostenidas por el foro revisor. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 133 (1998). En casos marginales o dudosos, la interpretación que de un estatuto haga la agencia facultada para velar por su cumplimiento, merece gran deferencia, aun cuando dicha interpretación no

sea la única. P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., *supra*, pág. 283. Ahora bien, dicha interpretación se debe ajustar al fundamento racional o a la finalidad principal de la ley y política pública que la inspiran. Calderón Otero v. C.F.S.E., *supra*; Ind. Cortinera Inc. v. P.R. Telephone Co., 132 D.P.R. 654, 661 (1993).

-B-

El Reglamento Núm. 7076 de 21 de diciembre de 2005, conocido como las "Reglas de Procedimiento Administrativo de la Comisión de Servicio Público" (Reglamento Núm. 7076), establece los criterios que han de seguirse para autorizar, reglamentar y fiscalizar las empresas de servicio público. Asimismo, dicho reglamento provee para que la CSP desestime los casos o querellas que no justifican la concesión de un remedio --Sección 21.01 del Reglamento Núm. 7076--, u ordene el archivo de cualquier querella "[p]or cualquier razón imputable a la parte promovente o interesado, que no constituya justa causa". *Id.*, Sección 42.01 (c).

El Reglamento Núm. 7076, a su vez, establece el procedimiento para la presentación y adjudicación de solicitudes de autorización. En lo pertinente a la controversia que nos ocupa, la Sección 6.01 del Reglamento Núm. 7076, establece:

Iniciado el procedimiento para la solicitud de autorización o enmienda a una autorización previamente concedida por la Comisión, la Secretaría de la Comisión, preparará y remitirá a la persona peticionaria o a su representante legalmente autorizado; un aviso, para que lo haga publicar dentro de treinta (30) días contados a partir de la notificación del mismo, en **dos (2) periódicos de circulación general en Puerto Rico**. (Énfasis Nuestro).

Un periódico de circulación general es aquel que está orientado hacia el público más diverso posible. Banco Popular v. Negrón Barbosa, 164 D. P.R.

855, 868 (2005). Lo medular no es la naturaleza cuantitativa sino las consideraciones de naturaleza cualitativa o sustantiva referente al contenido del periódico. Por ende, lo fundamental es el tipo de noticia que se publica y no el número de ejemplares que se venden. Id.

En un periódico de circulación general se publican noticias de interés general tanto de carácter nacional como internacional. Asimismo, "noticias diversas en áreas tales como: política, comercio, deportes, sociales o de interés humano; si tiene una página editorial o si tiene columnistas regulares que comentan sobre asuntos de interés general, y otros renglones similares." Banco Popular v. Negrón Barbosa, supra. A mayor diversidad en las noticias que se publican, más variado será el público que se atrae, lo que permite catalogar el periódico como uno de circulación general. Id., págs. 868-869.

Idealmente, ese periódico de circulación general también podría ser uno que se publique todos los días; "lo principal sin embargo es que sea de circulación general." Banco Popular v. Negrón Barbosa, supra, pág. 873. El factor de que el aviso se publique en un periódico de circulación general que circule algunos días de la semana, no hace del mismo uno ineficaz. A *contrario sensu*, si el aviso se publica en un periódico que circula todos los días más no es de circulación general, esa publicación es insuficiente para que la agencia pueda adquirir jurisdicción sobre las personas afectadas.

III.

En el primer señalamiento de error alega el señor Flores Bonilla que incidió la CSP al concluir que "Caribbean Business" no es un periódico de circulación general en Puerto Rico. No le asiste la razón.

Como indicamos anteriormente, la médula de un periódico de circulación general es que el mismo logre la mayor diseminación en el público. Este tipo de publicación permite la inferencia razonable que la parte afectada pudo quedar informada de la solicitud de autorización. Banco Popular v. Negrón Barbosa, *supra*, pág. 873.

En el caso ante nuestra consideración, a la luz de la discusión esbozada no hay duda que el "Caribbean Business" no es un periódico de circulación general. En el mismo solo se publican noticias de interés económico. "[I]s an indispensable tool for keeping up-to-date with the **region's financial, commercial, and industrial market trends.**" (Énfasis Suplido).¹ Por consiguiente, se cubren noticias relacionadas a la banca, impuestos, negocios y compañías. Aunque tiene columnistas, sus comentarios van dirigidos hacia el desarrollo económico. Además, la publicación del "Caribbean Business" es en inglés, lo que limita su circulación, y está orientado a "upper- and mid-level management members".² Por lo tanto, es una publicación especializada en temas económicos que se aparta de temas generales y de la diversidad que debe caracterizar a publicaciones de circulación general.

En el segundo señalamiento de error, alega Flores Bonilla que faltó la CSP al debido proceso de ley cuando ordenó archivar y desestimar la petición en contravención a la Sección 42.01 del Reglamento Núm. 7076. Tampoco le asiste la razón.

Claramente, la Sección 42.01 establece que la CSP podrá ordenar el archivo de cualquier petición o querrela "[p]or cualquier razón imputable a la

¹ Datos obtenidos el 10 de febrero de 2015, de la casa editora del "Caribbean Business", Casiano Communications, en <http://www.casiano.com/cb.php>.

² *Id.*

parte promovente o interesado, que no constituya justa causa". Sección 42.01 del Reglamento Núm. 7076. En el presente caso, como recordaremos, la CSP concedió un término de treinta días al recurrente una vez le notificó la necesidad de una nueva publicación del aviso en un periódico de circulación general. Dicha orden detalladamente le explicó los fundamentos en derecho que movieron a la CSP a tal determinación. El señor Flores Bonilla, en vez de proceder con la solicitud, el día número treinta (30) presentó "Solicitud de Revaluación de Orden Administrativa al Pleno de la Comisión de Servicio Público". Ante este cuadro fáctico y la falta de justa causa, la CSP procedió conforme a su reglamento y archivó la petición del señor Flores Bonilla. Esto ya que el recurrente no cumplió con la Sección 6.01 del Reglamento Núm. 7076 sobre la notificación del aviso "en dos (2) periódicos de circulación general en Puerto Rico".

Por todo lo cual, el señor Flores Bonilla no logró persuadir al Tribunal en cuanto a que la determinación de la CSP fue una irrazonable. No presentó evidencia sustancial. Además, nada en el expediente derrota la presunción de regularidad y corrección de la determinación recurrida. Por consiguiente, la determinación de CSP merece nuestra deferencia.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, confirmamos la resolución recurrida.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones