

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

OFICINA DE ASUNTOS
MONOPOLÍSTICOS DEL
DEPARTAMENTO DE
JUSTICIA Y EL ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Recurrido

v.

TRANSPORTACIÓN
ESCOLAR FÉLIX CORP., Y
OTROS

Recurrentes

KLRA201500303

KLRA201500334

REVISIÓN JUDICIAL
Procedente del
Departamento de
Asuntos del
Consumidor

Caso núm.:
SJ-0013059

Sobre:
Ley Número 77
conocida como
“Ley de Monopolios”

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de diciembre de 2015.

Los recursos de epígrafe fueron consolidados en nuestra resolución de 21 de septiembre de 2015 por tratar controversias jurídicas similares.

En la causa KLRA20150303 comparecieron William Vega Cotto, Jaime Rivera Cruz, Transporte Escolar SS, Inc.; Jorge Rivera Pérez; Arenas Bus Line Inc.; AICA School Transport Services, Inc.; Luis A. Ortiz Marrero; José L. Méndez Candelaria y JLM Transporte, Inc. Mientras que en la causa KLRA20150334 figuran como recurrentes Jorge Acevedo Arroyo y Yabucoa Bus Line, Inc. [en conjunto “recurrentes”] En ambas acciones se solicita la revisión de la Resolución Sumaria emitida y notificada el 28 de enero de 2015 por el Departamento de Asuntos del Consumidor [DACO]. Mediante dicha resolución el DACO declaró

con lugar la querrela que presentó la Oficina de Asuntos Monopolísticos de Departamento de Justicia [OAM], por violación al Art. 2 de la Ley de Monopolios y el Reglamento VII de Competencia Justa de la OAM.

ANTECEDENTES

Los hechos son comunes en ambas causas de acción por lo que los exponemos conjuntamente. La génesis del caso que nos ocupa es el siguiente:

El 27 de agosto de 2012, Transportación Escolar Félix Corp. presentó una solicitud de Autorización de Transportación ante la Comisión de Servicio Público [en adelante "Comisión"] para añadir dos (2) unidades de cabida intermedia a su flota vehicular para dar servicios de transportación escolar mediante paga desde el Municipio de Caguas y sus barrios al Municipio de Aguas Buenas y sus barrios. El 10 de octubre de 2012, los portadores escolares William Vega Cotto, AICA School Transport Services, Inc., a través de Elia M. Ortiz Ortiz; Transporte Escolar SS, Inc., a través de Jaime Rivera Cruz; Arenas Bus Line Inc., por conducto de José Rivera Pérez); José R. Rivera Pérez; JLM Transporte, Inc. por conducto de José L. Méndez Candelaria y Yabucoa Bus Line, Inc., a través de Jorge Acevedo Arroyo, quienes alegaron ser concesionarios autorizados por la Comisión, se opusieron a la solicitud. Alegaron, entre otras cosas, que cuentan con unidades suficientes para satisfacer las necesidades de transportación y escolares en los municipios de Caguas y Aguas Buenas y sus barrios y que no existe la necesidad de proveer ese servicio. Tras varios trámites, CSP pautó la vista para el 5 de septiembre de 2013. Previo al señalamiento, las partes solicitaron

autorización al Oficial Examinador para dialogar y auscultar la posibilidad de llegar a un acuerdo transaccional. Luego de reunirse las partes, el 3 de septiembre de 2013 sometieron al Comisionado un escrito de estipulación para poner fin al caso.

En el escrito informaron lo siguiente:

1. La parte peticionaria solicitó a esta Honorable Comisión autorización para adicionar dos (2) unidades de cabida intermedia para operarlas en la ruta de Caguas a Aguas Buenas en el servicio de transporte escolar mediante paga.
2. Ambas partes llevaron a cabo una reunión en la que lograra exponer sus puntos de vistas y sus respectivas posiciones sobre la petición de adiciones de Transporte Escolar Félix Corp. Hallándose su Presidenta, la Sra. Felicita Félix Garay, así como, los Opositores de epígrafe, la representante legal de ambas partes, la Lcda. Jasmin I. Escoda Valdés y la Lcda. María T. Barrera Rosario.
3. Llevado a cabo un diálogo franco entre ambas partes y debidamente orientados, estos han llegado a una estipulación o acuerdo que pretende poner fin al asunto de epígrafe, de acogerlo y aprobarlo así en esta Comisión de Servicio Público.
4. Las partes estipularon lo siguiente:

La concesionaria-peticionaria de epígrafe desiste libre y voluntariamente de su petición en cuanto a adicionar dos (2) unidades de cabida intermedia en la ruta de Caguas a Aguas Buenas y la limita a la adición de una unidad de cabida intermedia.

Los concesionarios-opositores, por su parte, retiran su Oposición, en cuanto a la adición de la peticionaria de una (1) unidad de cabida intermedia, de Caguas a Aguas Buenas, por lo que, no se oponen a la concesión por la Comisión de Servicio Público, a la adición de una (1) unidad de cabida intermedia para operarla en la ruta de Caguas a Aguas Buenas a la Concesionaria-Peticionaria.¹

La Comisión justipreció que la empresa peticionaria estableció por la prueba poseer contrato para transportar dos estudiantes de educación especial del Departamento de Educación del municipio de Caguas y sus barrios al Municipio de Aguas Buenas, así como la necesidad y conveniencia para autorizar la adición de una (1) unidad de cabida intermedia a la Autorización PC-2602-OE en la prestación del servicio de

¹Estipulación Apéndice pág. 135-138

transportación de escolares por contrato con el Departamento de Educación. Al estudiar el acuerdo y los documentos ante sí, la Comisión aprobó y autorizó la petición para adicionar una (1) unidad de cabida intermedia en el servicio de transportación de escolares por el término de cinco (5) años, según consignado en la Resolución y orden del 14 de octubre de 2013. Esta resolución advino final y firme.

Ocho meses después, el 10 de julio de 2014 la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia ["OAM"] presentó contra la querrela asignada alfanumérico SJ-0013059 contral las siguientes partes: Transportación Escolar Félix Corp.; Felicita Félix Garay; William Vega Cotto; AICA School Transport, Inc. y su presidente Luis A. Ortiz Marrero; Transporte Escolar SS, Inc., por su presidente Jaime Rivera Cruz, Arenas Bus Line, Inc. su presidente José Rivera Pérez, este a su vez en su carácter personal, JLM Transporte, Inc. y su presidente José L. Méndez Candelario, Yabucoa Bus Line, Inc., por su presidente Jorge Acevedo Arroyo. En la querrela la OAM alegó esencia que previo al señalamiento de la vista ante la Comisión los querrellados se reunieron y de manera intencional y concertada acordaron que Transportación Escolar Félix modificaría su solicitud de autorización. Sostuvieron que el acuerdo formalizado por el grupo de transportistas escolares infringió el artículo 2 de la Ley de Monopolio y Restricción al Comercio, Ley 77 de 25 de junio de 1964 según enmendada [en adelante "Ley Núm. 77 de Monopolios"] y los artículos III y IV del Reglamento VII de Competencia Justa de la OAM.

En reacción, los recurrentes Jaime Rivera Cruz, Transporte Escolar SS. Inc., José Rivera Pérez, Arenas Bus Line, Inc. AICA

School Transport Services, Inc., Luis a Ortiz Marrero; José L. Méndez Candelaria y JLM Transporte Inc., solicitaron la desestimación de la querella. Arguyeron, entre otras cosas, falta de jurisdicción sobre la materia, por mandato expreso del Art. 19 de la Ley de Monopolios, que establece que las compañías de servicio público están exentas de la aplicación de la Ley de Monopolios en cuanto a todo acto de estas que esté sujeto a la jurisdicción de la Comisión. Por su parte William Vega Cotto contestó la querella y solicitó la desestimación de ésta. De igual manera Jorge Acevedo Arroyo y Yabucoa Bus Line, Inc. solicitaron la desestimación por la exclusión que el Art. 19 de la Ley de Monopolios le extiende a las empresas de servicio público. De igual manera, Felicita Félix Garay, presentó una moción para que se desestime la querella por falta de jurisdicción, a la cual anejó el Acuerdo y Orden XIII-2014 de la Comisión de Servicio Público, suscrito el 7 de agosto de 2014. En esa orden, la Comisión de Servicio Público sostuvo la validez de los acuerdos transaccionales suscrito por los transportistas, interpretó la Ley Núm. 109 y sostuvo la falta de jurisdicción del DACO.

Atendidas las contestaciones a la querella y solicitudes de desestimación el DACO le ordenó a la OAM que replicaran, más anotó la rebeldía a Transporte Escolar Félix Cop. y a Arenas Bus Line, Inc. En escrito del 3 de septiembre de 2014 la OAM y el ELA se opusieron a las desestimaciones. Tras varios asuntos procesales, el 13 de noviembre la OAM y ELA, solicitaron la resolución sumaria por alegadamente ser el acuerdo transaccional uno entre competidores para dividirse el mercado de la transportación escolar. Con la oposición de varios co-

querellados, finalmente el 28 de enero de 2015 el DACO dictó la Resolución Sumaria cuya revisión se solicita. Determinó el DACO que el acuerdo formalizado por el grupo de transportistas escolares infringió el Art. 2 de la Ley Núm. 77 y los Artículos III y IV del Reglamento Núm. VII al acordar manipular y limitar la capacidad de los servicios de transportación escolar que podrían estar disponibles en los municipios de Caguas y Aguas Buenas. Esto se traduce en violaciones per se de las leyes contra restricciones del comercio del Estado Libre Asociado. Entonces, ordenó a los recurrentes cesar y desistir de acordar, fijar, controlar o limitar los servicios de transportación en ningún sector geográfico de Puerto Rico y les impuso una multa de cinco mil dólares (5,000) a todos los querellados.

En desacuerdo con esa resolución varios co-querellados solicitaron reconsideración, la cual se entendió rechazada de plano al no ser contestada. Aun inconformes los recurrentes William Vega Cotto, Jaime Rivera Cruz, Transporte Escolar SS, Inc.; Jorge Rivera Pérez; Arenas Bus Line Inc.; AICA School Transport Services, Inc.; Luis A. Ortiz Marrero; José L. Méndez Candelaria y JLM Transporte, Inc. presentaron ante nosotros el recurso de revisión administrativa asignado al KLRA20150303 en el que argumentaron que incidió el DACo al:

PRIMERO: AL DETERMINAR QUE TIENE JURISDICCION SOBRE LA MATERIA PARA DILUCIDAR LA QUERELLA.

SEGUNDO: EN LA ALTERNATIVA, DE APLICAR A LOS HECHOS ALEGADOS LA LEY DE MONOPOLIOS; ERRÓ EL DACO AL IGNORAR LA JURISPRUDENCIA INTERPRETATIVA DE LA MATERIA EN PUERTO RICO EN LOS CASOS DE CERVECERÍA INDIA V. ORANGE CRUSH 83 JTS 26 Y GENERAL GASES V. SHORING AND FORMING 2001 DTS 054 QUE ESTABLECEN QUE NO ES DE APLICACIÓN LA DOCTRINA DE LA ILEGALIDAD "PER SE" EN PUERTO RICO AL EVALUAR UN CASO DE RESTRICCIONES HORIZONTALES.

TERCERO: EN LA ALTERNATIVA, DE DETERMINARSE LA APLICABILIDAD DE LA LEY DE MONOPOLIOS A LOS QUERELLADOS, LA ACTUACIÓN DE ÉSTOS GOZA DE INMUNIDAD POR TRATARSE DE ACTOS REALIZADOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA REPARACIÓN DE QUEJAS Y AGRAVIOS.

CUARTO: EN LA ALTERNATIVA, DE APLICAR A LOS HECHOS ALEGADOS LA LEY DE MONOPOLIOS, ERRÓ EL DACO AL RESOLVER SUMARIAMENTE EL PRESENTE CASO AL IGNORAR EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE MONOPOLIOS Y EL CASO DE GENERAL GASES V. SHORING AND FORMING, 2001 DTS 054, QUE ESTABLECE QUE NO SE DEBE RESOLVER SUMARIAMENTE UN CASO BAJO EL ARTÍCULO 2 DE NUESTRA LEY DE MONOPOLIOS Y POR RESOLVER LA QUERRELLA SIN CELEBRAR UNA VISTA HABIENDO NUMEROSAS CONTROVERSIAS DE HECHO SEGÚN LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES.

Por su parte, el recurrente Jorge Acevedo Arroyo y Yabucoa Bus Line, Inc. en el recurso KLRA20150334 arguyeron que incidió el DACO al:

PRIMERO: AL DETERMINAR QUE TIENE JURISDICCIÓN SOBRE LA MATERIA PLANTEADA AL CASO QUE NOS OCUPA.

SEGUNDO: AL CONCLUIR QUE LOS QUERELLADOS VIOLARON LA LEY DE MONOPOLIOS A PESAR DE HABER ACTUADO BAJO EL PALIO DE LA LEY DE SERVICIO PÚBLICO Y LAS DIRECTRICES DE LA COMISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.

TERCERO: AL RESOLVER DE FORMA SUMARIA LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS EN EL PRESENTE CASO.

El DACO y la OAM presentaron su alegato en opción, por lo que procedemos a resolver.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

La jurisdicción se refiere al poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos que se sometan ante su consideración. Pérez López y otros v. CFSE, 189 DPR 877 (2013); S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra, 182 DPR 675, 682 (2012). Véanse, además, Asoc. Punta las Marías v. A.R.Pe., 170 DPR 253, 263 esc. 3 (2007); ASG v. Mun. San Juan, 168 DPR 337, 343 (2006). Por eso, las cuestiones jurisdiccionales "deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo." Pérez López y otros v. CFSE,

supra; González v. Mayagüez Resort & Casino, 176 DPR 848, 856 (2009), citando a Autoridad Sobre Hogares v. Sagastivelza, 71 DPR 436, 439 (1950). En el ámbito administrativo, al igual que en el foro judicial, no existe discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. Pérez López y otros v. CFSE, *supra*; Raimundi v. Productora, 162 DPR 215, 224 (2004). Para determinar la jurisdicción de las agencias administrativas para atender un asunto, se deben analizar los poderes otorgados expresamente por su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo las facultades conferidas. Pérez López y otros v. CFSE, *supra*; Raimundi v. Productora, *supra*, pág. 224. De ahí que "una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley". Pérez López y otros v. CFSE, *supra*; Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., 157 DPR 203, 225 (2002). De otro modo, en ausencia de delegación legal de autoridad, "ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa". Pérez López y otros v. CFSE, *supra*; Martínez v. Rosado, 165 DPR 582, 594 (2005). Como la falta de jurisdicción de un tribunal no puede subsanarse, le corresponde a los foros adjudicativos examinar su propia jurisdicción, así como aquella del foro de donde procede el recurso ante su consideración. Peerless Oil v. Hmnos. Torres Pérez, Inc., 186 DPR 239 (2012); S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo, 169 DPR 873 (2007). Por consiguiente, de hallarse un foro sin jurisdicción, debe desestimar la reclamación, "sin entrar en los méritos de la cuestión ante sí". Pérez López y otros v. CFSE, *supra*; González v. Mayagüez Resort & Casino, *supra*,

citando a González Santos v. Bourns P.R., Inc., 125 DPR 48, 63 (1989).

La Ley Núm. 109 de 28 de junio de 1962 según enmendada, 27 LPRC sec. 1001 et seq., conocida como Ley de Servicio Público de Puerto Rico [en adelante "Ley 109"], creó la Comisión de Servicio Público como "resultado de la imperiosa necesidad social de reglamentar y fiscalizar de cerca las operaciones de las compañías de servicio público." Viajes Gallardo v. Clavell, 131 DPR 275 (1992). La Ley de Servicio Público otorga a la Comisión de Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico la jurisdicción para administrar y poner en vigor la legislación, reglamentación y fiscalizar las empresas y concesionarios que prestan el servicio de transportación... P.R. Lighterage Co. v. Caribe Tugboat Corp., 111 DPR 686 (1981).

Como parte de los poderes generales que tiene la Comisión se encuentran la facultad para otorgar toda autorización de carácter público para cuyo otorgamiento no se haya fijado otro procedimiento de ley, incluyendo reglamentar las compañías de servicio público y portadores por contrato. Art. 14 (a) 27 LPRC sec. 1101 (a). En el otorgamiento de autorizaciones para el transporte público la Comisión considera como uno de los criterios de necesidad y conveniencia del Plan de Transportación que preparó el Secretario de Transportación y Obras Públicas y apruebe el Gobernador, según lo dispuesto en las secs. 2001 et seq. del Título 9. Art. 14 (a) 27 LPRC sec. 1101 (a). La Comisión estará, además, facultada para imponer multas administrativas, sanciones; para conducir investigaciones e intervenciones; para exigir cualquier clase de información que sea necesaria para el adecuado cumplimiento de sus facultades; para ordenar o

solicitar a los tribunales a través de los abogados del interés público, que ordenen el cese de actividades o actos al amparo de las secs. 1262 y 1262a de este título o de cualquier otra disposición de esta parte; [...] Art. 14 (b) 27 LPRA sec. 1101 (b). Los poderes y facultades dispuestos en los incisos (a) y (b) de esta sección serán ejercitables no solamente en relación con las compañías de servicio público, portadores por contrato, empresas de vehículos privados dedicados al comercio, personas que se dediquen al transporte turístico, según se define en esta parte y entidades que actúen como compañías de servicio público o como portadores por contrato, sino también con respecto a: Toda persona o entidad cuyas actuaciones u omisiones resulten en perjuicio de las actividades, recursos o intereses en relación con los cuales la Comisión tiene poderes de reglamentación, supervisión o vigilancia. Art. 14 (c) Ley 109, 27 LPRA sec.1101 (c).

En cuanto a la solicitud de autorizaciones, el artículo 23 de la Ley 109 dispone en lo aquí pertinente como sigue:

(a). Cualquier solicitud hecha a la Comisión se concederá únicamente cuando la Comisión determine que la concesión o aprobación de la misma es necesaria o propia para el servicio, comodidad, conveniencia y seguridad del público.

(b). Excepto según se dispone más adelante en esta sección, ninguna persona comenzará a operar como compañía de servicio público o portador por contrato ni lo continuará haciendo si ya estuviere operando, **a menos que posea una autorización válida de la Comisión para tales operaciones.** [...] [.....]

(e). Si al examinar cualquier solicitud bajo esta sección la Comisión determina que el solicitante está capacitado, dispuesto y en condiciones de cumplir adecuadamente con las disposiciones aplicables de esta parte y con los requisitos y reglas aprobados por ella y que la **conveniencia y necesidad pública actuales o futuras requirieren o requerirán las propuestas**

operaciones en la extensión en que han de ser autorizadas, le concederá autorización para todas o cualesquiera partes de las operaciones incluidas en la solicitud.

(f). Si al examinar cualquier solicitud radicada en virtud de esta sección la Comisión no puede determinar lo exigido por el inciso (e) de esta sección, notificará al solicitante y a todas las personas que hayan radicado objeciones por escrito a la concesión de la solicitud, los fundamentos y razones para no poder llegar a las determinaciones necesarias. Se dará entonces al solicitante una oportunidad razonable para contestar dicha notificación. Si luego de considerar la contestación la Comisión aún no puede determinar lo exigido por el inciso (e) de esta sección deberá denegar la solicitud. (énfasis nuestro)

27 L.P.R.A. sec. 1110.

En la concesión de autorizaciones, el Art. 24 de la Ley 109 promulga que:

(a). Toda autorización **estará sujeta a enmienda,** suspensión o derogación por la Comisión y se hará constar así al concederla. [...]

(b). La Comisión podrá prescribir los términos y condiciones de las autorizaciones que otorgue. [...]

(c). En toda autorización concedida a tenor con la sec. 1110 de este título, **se especificará el término de duración, y el servicio a prestarse. La Comisión tendrá discreción para especificar, asimismo, áreas, sitios o territorios en que el servicio habrá de prestarse.** La Comisión podrá imponer al ejercicio del privilegio concedido por la autorización aquellos términos, condiciones y limitaciones razonables que la necesidad y conveniencia pública requieran. Disponiéndose, que de entender que la necesidad y conveniencia pública requieren que se especifique el área a servirse por las empresas de vehículos públicos, la Comisión diseñará el procedimiento más adecuado a tenor con los derechos de las partes afectadas, para determinar las rutas a ser servidas por las empresas de vehículos públicos que al momento de tomarse esta determinación, ya tengan autorizaciones expedidas por la Comisión.
[...]

27 LPRA sec. 1111

La Comisión tendrá como tal, por sus miembros individuales, examinadores o empleados debidamente autorizados, los poderes de citar testigos con apercibimiento de

desacato, tomar juramentos, examinar testigos, tomar declaraciones u obligar a la presentación de libros, papeles y documentos que considerare necesarios y pertinentes, en cualquier procedimiento que celebrare y para realizar todos los actos necesarios en el ejercicio de sus facultades y deberes. Art. 34 Ley 109, 27 LPRA sec. 1121. En cuanto a las audiencias ante la Comisión el Art. 49 (a) y (c) disponen que se le dará intervención en el procedimiento a las personas que pudieren **resultar adversamente afectadas** si se declara con lugar la solicitud en cuestión, siempre que dichas personas radiquen una moción de intervención. Además, toda parte en una audiencia o investigación tendrá derecho a presentar su caso o defensa mediante evidencia oral o escrita, a someter prueba de refutación y a llevar a efecto aquellos contra interrogatorios que fueren necesarios para una completa y verdadera revelación de los hechos. 27 LPRA sec. 1260. La enumeración de los poderes otorgados no implica limitación de sus facultades. Véase Art. 37 Ley 109, 27 LPRA sec. 1123.

De otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley 170-1988, sección 5.1 estatuye que las "agencias deberán establecer un procedimiento rápido y eficiente para la expedición de licencias, franquicias, permisos, endosos y cualesquiera gestiones similares. Establecerán por reglamento las normas de tramitación de los referidos documentos y los términos dentro de los cuales se completará el proceso de consideración de la licencia, franquicia, permiso, endoso y similares. ..." 3 LPRA sec. 2181. Como el proceso de concesión de licencias y permisos es uno establecido con el fin de proteger al público, se ha reconocido el derecho a intervención en esos

procedimientos. Véase San Antonio Maritime v. P.R. Cement Co., 153 DPR 374 (2001).

Conforme al poder delegado en el Art. 36 de la Ley 109, la Comisión promulgó las Reglas de Procedimiento Administrativo de la Comisión de Servicio Público, Reglamento Núm. 7076 efectivo el 19 de enero de 2006. Mediante éste, la Comisión llevará a cabo funciones para reglamentar e investigar; emitirá decisiones implementando la facultad que le ha sido conferida a través de la Ley de Servicio Público, expidiendo licencias, certificados, permisos, concesiones, acreditaciones, privilegios, franquicias, imputaciones y adjudicaciones sobre las empresas de servicio público. Art. 1.04 del Reglamento 7076.

A los fines de expedir autorizaciones, el Reglamento 7076 pauta que “[n]inguna persona podrá dedicarse a prestar servicios públicos mediante paga sin haber previamente solicitado y obtenido la correspondiente autorización de la Comisión, conforme se establece en estas reglas.” Artículo 3.01, Reglamento 7076. Añade que “[l]as autorizaciones serán concedidas por la Comisión tomando en consideración la idoneidad del peticionario, la necesidad, comodidad, conveniencia y seguridad del servicio público....” Artículo 3.02 del Reglamento 7076. De acuerdo al Art. 3.08 (e), entre los asuntos y documentos que la solicitud de autorización deberá incluir se encuentran, la clase o propósito de la autorización solicitada, incluyendo una expresión en cuanto al lugar o área geográfica específica en la que desee prestar el servicio público.

En lo atinente a interventores u opositores, el Art. 8.01 del Reglamento 7076 precisa que toda persona que interese comparecer y ser oído como interventor u opositor, con relación

a determinada solicitud de autorización o enmienda a una autorización previamente expedida por la Comisión; deberá presentar ante la Secretaría de la Comisión; un escrito debidamente juramentado, el cual deberá incluir, entre otros, la exposición en forma detallada, de los hechos específicos sobre los cuales fundamenta su intervención u oposición, o su derecho a comparecer y ser oído. Art. 8.01 (e).

Sobre las Mociones presentadas, "La Comisión podrá recibir y adjudicar mociones de desestimación, o de resolución sumaria; de uno o más asuntos en controversia, o de la totalidad del caso; siempre que la moción contenga alegaciones de inexistencia de controversia en cuanto a hechos materiales, éste debidamente fundamentada por evidencia documental y/ o declaraciones juradas y **en la misma se solicita un remedio basado totalmente en la aplicación del derecho.**" (énfasis nuestro) Sección 9.02, Reglamento 7076.

Cuando la Comisión determine que es necesario celebrar una vista adjudicativa o la Ley de Servicio Público lo ordene, ésta podrá citar a las partes, o a su representante legalmente autorizado o a su abogado, si lo tuviere, o a los interventores u opositores; ya sea por iniciativa de la Comisión o a petición de una de las partes; a una conferencia con antelación a la vista, con el propósito de:

- a) Identificar y simplificar los asuntos en controversia; y la prueba documental y testifical a considerarse en la vista.
- b) Considerar la necesidad y conveniencia de enmendar las alegaciones.
- c) **Aceptar estipulaciones entre las partes para resolver la controversia, siempre que la Comisión determine que ello sirve a los mejores intereses**

del servicio público. Sección 11.01, Reglamento 7076. (énfasis nuestro)

El Oficial Examinador presidirá la vista dentro de un marco de relativa informalidad, ofrecerá a todas las partes, interventores u opositores, la extensión necesaria para una divulgación completa de todos los hechos y cuestiones en discusión, la oportunidad de responder, presentar evidencia y argumentar, conducir conainterrogatorio y someter evidencia en refutación, excepto según haya sido restringida o limitada por las estipulaciones en la conferencia con antelación a la vista o la sección 8.00 sobre interventores u opositores. Sección 17.10.

Cuando la Comisión emite una orden o resolución final, cualquier parte en un procedimiento que resultare adversamente afectada por la decisión final de la Comisión y que haya agotado todos los remedios provistos por la Comisión; podrá presentar una solicitud de revisión, mediante Recurso de Revisión; ante el Tribunal de Apelaciones. Sección 31.02 del Reglamento 7076.

La Comisión promulgó además el Reglamento para la Transportación de Escolares, Reglamento 7190, efectivo el 2 de septiembre de 2006, con el propósito de establecer los requisitos, términos y condiciones pertinentes al servicio de transportación de estudiantes y/o escolares en la Isla de Puerto Rico y en todas las modalidades sujetas a la jurisdicción de la Comisión de Servicio Público. Regla 1.03. Además, establece las normas y procedimientos que regirán la prestación de servicio que ofrecen los vehículos escolares en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como los requisitos para la concesión de autorizaciones y licencias a dichas empresas y a los operadores de las mismas. Sección 1.04.

Dicho reglamento también requiere que, "toda persona natural que solicite una autorización para prestar servicio de transportación mediante vehículos escolares hará su solicitud por escrito y bajo juramento. Suministrará la información que establece el Reglamento y cumplirá con los requisitos indicados en el reglamento". Sección 4.01. De igual forma establece requisitos para las corporaciones. Véase Sección 4.02. El proponente debe informar las tarifas que se propone cobrar, lugar o área geográfica a servir, la necesidad y conveniencia del servicio, entre otros. Véase Secciones 4.01 y 4.02. El reglamento también atiende los asuntos relativos a las enmiendas a autorizaciones previas y provee para la intervención u oposición a la solicitud radicada. Véase Sección 4.04. La Comisión evaluará cada solicitud de autorización o enmienda y de considerarlo necesario celebrará vistas públicas para determinar si el peticionario está en condiciones de cumplir con los requisitos de Ley y de este Reglamento y si la necesidad, conveniencia pública e idoneidad del peticionario requieren que la misma sea conferida. *Id.* Cuando se hubiese radicado oposición o intervención escrita a la solicitud de autorización, la Comisión podrá ordenar la celebración de vistas públicas, administrativas investigativas, y dará al peticionario y a los opositores o interventores una oportunidad de exponer los planteamientos para sostener su solicitud u oposición, según sea el caso. *Id.* Las peticiones de intervención u oposición, las vistas públicas y la notificación de la determinación de la Comisión se registrarán por el procedimiento establecido en la Ley y en las Reglas de Procedimiento vigentes. *Id.* La autorización concedida por la Comisión **podrá establecer cualquier condición o**

restricción que estime pertinente, entre otras cosas, pero sin limitarse al modelo, clase de vehículo de motor a utilizarse, el término de duración de la autorización, condiciones específicas que considere pertinente en cuanto al servicio a prestarse, forma de operar el vehículo escolar, la ruta autorizada en que habrá de prestarse el servicio y cualquier otra condición que estime pertinente. *Id.*

Posterior a la Ley de la Comisión de Servicio Público, se aprobó la Ley 77 de 25 de junio de 1964, conocida por Prohibición de Prácticas Monopolísticas, [en adelante "Ley 77 de Monopolios"], la cual tiene el propósito de "evitar la confabulación entre firmas para dominar el mercado, [el] acaparamiento de materias primas, [los] aumentos indebidos en los precios resultantes de una posición monopolística, [las] prácticas discriminatorias en las relaciones con clientes [y la] concentración extrema de la actividad económica y de la riqueza en algunos grandes consorcios de empresas." Aguadilla Paint Center v. Esso, 183 D.P.R.901 (2011). El Artículo 2 de la Ley de Monopolios preceptúa que:

Todo contrato, combinación en forma de *trust* o en otra forma, o conspiración para restringir irrazonablemente los negocios o el comercio en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o en cualquier sector de éste, por la presente se declaran ilegales y toda persona que haga tales contratos o se comprometa en tales combinaciones o conspiraciones incurrirá en delito menos grave. 10 LPRA sec. 258.

El Artículo 3 (a) de la Ley formula, entre otros, asuntos que "[l]os métodos injustos de competencia, así como las prácticas o actos injustos o engañosos en los negocios o el comercio, por la presente se declaran ilegales". Además establece en el inciso (c) que:

La Oficina de Asuntos Monopolísticos podrá radicar y tramitar querellas administrativas en el Departamento de Asuntos del Consumidor para prevenir, evitar y detener las violaciones al inciso (a) de esta sección o los reglamentos aprobados de conformidad al inciso (b) de la misma. Cuando la parte contra quien se establezca la querella haya sido debidamente notificada de la querella incoada en su contra, el Departamento de Asuntos del Consumidor procederá, tan pronto sea posible, a celebrar la vista y resolver el caso otorgando el remedio más adecuado conforme a las particularidades de la querella." 10 LPRC sec. 259.

Si bien el DACO, ostenta jurisdicción para atender asuntos de la Ley de Monopolios, ello no es irrestricto, pues la propia Ley en el Art. 19 contiene la siguiente salvedad:

El régimen legal de las empresas **de servicio público**, las compañías de seguros y de otras empresas o entidades **sujetas a reglamentación especial por el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** o por el gobierno de Estados Unidos, incluyendo las cooperativas, no será afectado por la presente ley, excepto a aquellos actos y contratos que no estén sujetos a la reglamentación del organismo público que gobierna las actividades de la empresa, entidad o cooperativa. [...]. (Énfasis suplido.) 10 LPRC 257 (Anotaciones)

Cuando analizamos legislaciones, uno de los principios medulares en la interpretación es que "[c]uando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu". Art. 14 Código Civil de Puerto Rico; Cordero et al. v. ARPe et al., 187 DPR 445 (2012). Cuando el legislador se ha manifestado con un lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de toda intención legislativa. Shell v. Srio. Hacienda, 187 DPR 109 (2012); Lilly Del Caribe v. CRIM, 185 DPR 239 (2012); Cordero et al. v. ARPe et al., *supra*.

Aunque la exclusión contenida en el artículo 19 es evidente, el debate legislativo llevado a cabo reitera la clara intención de eximir a las empresas de servicio público de la

aplicación de la Ley de Monopolio. El legislador Sr. Ortiz Ortiz y coautor de la medida expresó que:

Yo llamo la atención que uno de los últimos artículos del proyecto, Artículo 19, [que] hace una salvedad de ciertas empresas que no están cubiertas por la ley de este proyecto de monopolio. Las empresas de servicio público están exentas. Las compañías de seguros, las cooperativas y otras empresas o entidades sujetas a reglamentación por el Estado. De modo que, habiendo este grupo de empresas que ya están, que no están sujetas a la ley porque tienen un tratamiento especial bajo las leyes que las crearon, como una medida congruente con esta salvedad, tampoco las corporaciones públicas deben estar sujetas a la ley porque participan de la naturaleza de compañías de servicio público, y hay dos razones: Primero, que hay leyes específicas que cubren el funcionamiento de las empresas exceptuadas en el Artículo 19. Hay una Comisión de Servicio Público **que también brega con empresas y por lo tanto, no caen bajo la ley de monopolios**, todas estas corporaciones públicas son empresas de servicio público también. Y por la misma razón que quedan salvadas bajo el Artículo 19, por el hecho de caer bajo una ley especial, pues también deben eliminarse estas corporaciones públicas, y en segundo lugar, hay leyes específicas que controlan el funcionamiento de estas autoridades que han pasado por esta Legislatura, que han sido creadas con sus limitaciones y restricciones, están controladas por leyes especiales y por lo tanto, no deben caer bajo la ley general de monopolio." P. de la C. 909 Diario de Sesiones de la Asamblea Legislativa 1964, Procedimientos y debates de la Asamblea Legislativa, Vol. XVIII, Núm. 83 pág. 1438.

Los recurrentes en ambas causas alegan en su primer señalamiento de error que el DACO carecía de jurisdicción para atender la reclamación de la Oficina de Asuntos Monopolísticos toda vez que el Art. 19 de la Ley 77 de Monopolios, excluye de su aplicación a las empresas de servicio público sujetas a reglamentación por el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Por su parte la OAM alega en ambas causas con fundamentos similares, que el Art. 19 de la Ley 77 de Monopolios no establece una excepción general de industrias o mercados, sino una excepción limitada que deja bajo el régimen

de la Ley de Monopolios toda conducta que no está sujeta a reglamentación especial. Es decir, que la ley de Monopolios rige en todo aquello que no está cubierto por una reglamentación especial, cuyas excepciones no se deben extender. Arguye la OAM que la cuestión a resolver es si el acuerdo cae dentro de la excepción a la contemplada por el Artículo 19 de la Ley de Monopolios. Para ello alegó que el proceso de expansión de los servicios de transportación se divide en dos eventos significativos. En primer lugar, el transportista es el que decide aumentar sus servicios con las unidades o las rutas y presenta su solicitud a la Comisión, indicando qué zona geográfica deseaba servir y cuántas unidades deseaba tener para brindar sus servicios. Como segundo paso, la Comisión pasa juicio sobre los documentos, la evidencia, utilizando como base los principios de necesidad y conveniencia del servicio solicitado, el mejor interés del servicio público y determina si se debe autorizar la propuesta. Sostuvieron que los acuerdos impugnados ante DACO se relacionan con el primero de estos eventos, el cual no está regulado por la Comisión, pero sí está sujeto a las condiciones del mercado y sus participantes. El evento de la petición es una decisión de negocios individual de cada transportista que debe estar caracterizada por la capacidad y el deseo del empresario de desarrollar su negocio. Indicó que el acuerdo anticompetitivo tuvo el efecto de eliminar la decisión original e individual por la decisión concertada del grupo de transportistas que se opusieron. Como la Comisión no tiene una reglamentación en torno a cuántas unidades o rutas pueden ser solicitadas, ni los transportistas que pueden ofrecer los servicios ni los precios, es que se logró alcanzar el acuerdo para restringir el número de unidades y rutas en perjuicio de los

consumidores. Por tanto, tal decisión no está sujeta a ninguna regulación especial de la Comisión.

Por su parte DACO señaló en ambas causas que el acuerdo entre los peticionarios y los opositores se hizo fuera de la consideración de la Comisión, quien solo evaluó el acuerdo final suscrito. Indicó que el Art. 19 de la Ley de Monopolios no aplica, toda vez que no existe un reglamento de la Comisión que sujete los actos o contratos de los recurrentes.

Atendidos los argumentos, le asiste la razón a los recurrentes.

La querrela que la OAM presentó ante DACO tiene su génesis en un trámite instado y resuelto por la Comisión de Servicio Público. En ese procedimiento, Transportación Escolar Felix Corp., solicitó añadir dos (2) unidades de cabida intermedia a sus vehículos para ofrecer servicios de transportación escolar desde Caguas y sus barrios a Aguas Buenas y sus barrios. En ese procedimiento los recurrentes se opusieron arguyendo que poseen unidades para operar en uno o varios de los municipios comprendidos en la Región de Caguas, que el área operacional solicitada está bien servida, por lo que no existe necesidad y conveniencia para autorizarla por no haber la necesidad del servicio en los municipios solicitados. Como vemos, la oposición se basó en la necesidad y conveniencia del servicio a prestarse en la Región de Caguas, asunto de la exclusiva inherencia y pericia de la Comisión. Es la Comisión quien entonces tiene la responsabilidad de autorizar las operaciones cuando determine que la concesión o aprobación de la misma es necesaria o propia para el servicio, comodidad, conveniencia y seguridad del público. Véase 27 LPRC sec. 1110 (a). Al presentarse una oposición basada en la necesidad y conveniencia del servicio, la Comisión venía llamada a pasar juicio sobre ella y adjudicar el

asunto como lo hizo. Así que aunque, el peticionario presente una solicitud para aumentar su flota vehicular, ello no es garantía de que su solicitud proceda automáticamente, pues está sujeto al análisis de la Comisión. La concesión no queda a discreción de la persona que interesa realizar la actividad. Es necesario que el solicitante demuestre a satisfacción de la comisión que está capacitado y dispuesto a cumplir con Ley de Servicio Público, sus reglamentos, así como que la conveniencia y necesidad pública actual o futura requieren o requerirán las propuestas operaciones en la extensión en que han de ser autorizadas. 27 LPR se. 1110 (e). Además, en esos procedimientos, tanto la LPAU así como la Ley 109 de la Comisión y su Reglamento, permiten la oposición e intervención de aquellas personas que interesen expresarse y cuyos derechos pueden ser lesionados. Como la oposición es un proceso legítimo resguardado en nuestro estado de derecho, la Comisión señaló la correspondiente vista. Previo a la vista, las partes, debidamente representadas por sus abogados, le solicitaron a la Comisión la oportunidad de dialogar. Así lo hicieron y llegaron a unos acuerdos. Como es sabido, en los procedimientos ante la Comisión, ésta puede simplificar asuntos en controversia y aceptar estipulaciones entre las partes.² Con el acuerdo, solo se redujo el número de unidades para servir en el área de Caguas y Aguas Buenas. Nada se dispuso en cuanto al precio a cobrar ni hubo cambio en los pueblos en que se ofrecería el servicio. El acuerdo fue sometido a la Comisión, quien luego de justipreciarlo junto a la documentación sometida, lo aprobó. En ese proceso el ente con el peritaje evaluó y determinó la necesidad del servicio y tomó la determinación. Así, todo el procedimiento

² Reglamento 7076, Sección 11.01

ante la Comisión, que incluyó la petición de ampliación de servicio, la oposición por razones de necesidad del servicio y la final disposición del asunto, están enmarcados dentro de los poderes y autoridad conferida por la Ley 109 a dicha entidad. La OAM arguyó que la Comisión no interviene con la decisión del proponente relacionado a las rutas y unidades de servicio que interesa solicitar, sin embargo sí evalúa y finalmente autoriza o deniega los servicios necesarios tanto en rutas como en cantidad. La relativa informalidad del proceso no evita que la Comisión haya determinado que se sirvieron los mejores intereses del servicio público como en efecto lo hizo.

De igual manera sabemos que la facultad del DACO para dilucidar querellas al amparo de la Ley 77 de Monopolios no es infinita. El Art. 19 de dicha ley establece una exclusión al disponer que la Ley de Monopolios no aplicará a **"las empresas de servicio público", "sujetas a reglamentación especial por el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico",** excepto a **"aquellos actos y contratos que no estén sujetos a la reglamentación del organismo público que gobierna las actividades de la empresa, entidad o cooperativa."**

Como indicáramos, las empresas de transporte escolar están reguladas por la Comisión de Servicio Público, quien es el encargado de proveer la autorización para sus operaciones, sujeto a su reglamentación. El acuerdo de los transportistas, surgió dentro de ese procedimiento ante la Comisión. Vimos que los asuntos relacionados a autorizaciones para operar, a las oposiciones e intervenciones y determinación de la necesidad del servicio, caen bajo las leyes y procedimientos de la Comisión. Es decir, es una actividad altamente regulada que activó la jurisdicción de la Comisión. Por tanto no podemos, so pretexto de conceder jurisdicción vía excepción, fraccionar ni la actividad

de servicio público ni los procesos una vez se somete el asunto ante la Comisión. De modo que estos acuerdos estuvieron bajo el escrutinio de la Comisión, sujetos a la jurisdicción, evaluación y reglamentación, por lo tanto están contenidos en el Artículo 19 de la Ley 177 de Monopolios. Los acuerdos que la OAM cuestionó ante el DACO estuvieron sujetos a la reglamentación del organismo público que gobierna las actividades de las empresas de servicio. Es evidente que las respectivas jurisdicciones tanto de Comisión de Servicio Público como la de DACO están claras. La Comisión de Servicio Público ejerce su jurisdicción en las empresas de servicio público sujetas a reglamentación especial por el gobierno como lo son las de transporte escolar. Socavar esa jurisdicción so pretexto de compartirla con DACO solo atenta a la mejor práctica uniforme del mejor interés del servicio público. No aceptamos la invitación para fracturarla.

Es por ello que incidió el DACO al asumir jurisdicción pues el Artículo 19 de la Ley de Monopolios se lo impedía. La intervención del DACO en este asunto le fue vedado explícitamente por el Art. 19. El no acatarlo tiene el efecto de trastocar los procedimientos seguidos y resueltos por la Comisión, quien es el ente con pericia designado en ley para permitir o denegar las autorizaciones y regular los procedimientos ante ella. Precisamente para evitar ello, es que opera la salvedad acopiada en el Art. 19 de la Ley 77. El mercado de las empresas de servicio público, al ser altamente regulado por el estado, no está sujeto a la libre y abierta competencia, como persigue la Ley de Monopolios.³ Al así hacerlo DACO actuó sin jurisdicción. Más preocupante aun es

³ Véase Recurso de Revisión KLRA2015-0334, pág. 9

que el DACO no solo sancionó a los opositores, a quienes se les ha reconocido su derecho formar parte de los procedimientos, sino también sancionó a los proponentes al imponerles una multa de \$5,000, todo unos acuerdos ante otra agencia administrativa. Esta actuación transgrede la figura y credibilidad que la ciudadanía le confiere a la Comisión de Servicio Público. A su vez, trastoca todo un sistema creado por la Ley 109 pues desalentaría a las personas a acudir a la Comisión para presentar las solicitudes, oponerse y lograr transacciones en los procedimientos administrativos. Todo ello por el temor a ser sancionados en un futuro por otra agencia, sin más procedimiento que el sumario. En síntesis, el DACO carecía de jurisdicción para justipreciar los acuerdos de la Comisión. La evaluación de los acuerdos estaba sujeta a la jurisdicción de la Comisión como parte de las facultades conferidas por el legislador. Una vez la agencia evaluó la propuesta enmendada conforme a los poderes conferidos expresamente en la legislación 109, procedió a aprobar el acuerdo y emitió la correspondiente Resolución. El mecanismo para cuestionar la determinación de la Comisión era a través de la reconsideración y revisión judicial, lo que no ocurrió y advino final y firme.

Por último, la OAM nos invita a aplicar los casos de Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R., 137 DPR 497 (1994) y P.R., Fuels, Inc. v. Empire Gas Co., Inc., 149 DPR 691 (1999) al alegar que las partes eran empresas de gas reguladas por la Ley de Servicio Público y allí se aplicó la Ley de Monopolios. Declinamos su propuesta, esos casos son distinguibles al que nos ocupa. Si bien Pressure Vessels v. Empire Gas, supra y P.R., Fuels, Inc. v. Empire Gas Co., Inc., supra, el Tribunal Supremo aplicó la Ley de Monopolios, se hizo en contexto diferente al que se pretende aplicar en el caso de epígrafe, pues allí los

contratos, por los cuales se reclamó daños bajo la Ley de Monopolios, ocurrieron de forma privada y no como parte de un procedimiento de solicitud de autorización iniciado, evaluado, avalado y adjudicado por la Comisión. En ese escenario, la Comisión no tuvo la oportunidad de justipreciar ni emitir determinación alguna, por consiguiente, no estuvo bajo el escrutinio ni reglamentación de la Comisión, a diferencia del caso de epígrafe. Además, las partes reclamantes no acudieron al DACO, sino que fueron directamente al tribunal para reclamar daños y perjuicios. En esos casos tampoco estuvo en controversia la salvedad contenida en el Artículo 19 de la Ley 77 de Monopolios. De manera que no los podemos acoger de forma irreflexiva como si aplicaran sin más. Con lo aquí resuelto, resulta innecesario atender los otros señalamientos de error.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expresados se revoca la Resolución y Orden del 28 de enero de 2015 en cuanto a los aquí recurrentes.

El Juez Steidel Figueroa disiente sin opinión escrita.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones