

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

Recurrida

v.

CELSO GARCÍA
ESTRADA; ALBERTO
AVILÉS VIROLA;
WILFREDY LÓPEZ
CEDEÑO; LELOS BUS
LINE CORPORATION;
JABISON LÓPEZ
CEDEÑO; LÓPEZ BUS
LINE, INC.; LUIS
REYES CARABALLO;
TRANSPORTE REYES
MAR, INC.

Recurrentes

KLRA201500326

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Departamento de
Asuntos del
Consumidor

Caso Núm.
SJ0013057

Sobre:
Ley Núm. 77-1964

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

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de febrero de 2016.

Comparecen Celso García Estrada, Jabison López Cedeño, López Bus Line, Inc., Transporte Reyes Mar, Inc., Wilfredy López Cedeño, Luis Reyes Caraballo, Lelos Bus Line Corporation y Alberto Avilés Virola, en adelante recurrentes, mediante Recurso de Revisión Judicial y solicitan la revisión de una Resolución Sumaria emitida y notificada por el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACo), el 28 de enero de 2015. Mediante dicho dictamen, el DACo declaró Ha Lugar una querrela presentada por la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia

(OAM) y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA), contra los aquí recurrentes, al resolver que el acuerdo formalizado por dicho grupo de transportistas escolares infringió el Artículo 2 de la Ley Núm. 77-1964, conocida como la Ley de Monopolios y Restricciones al Comercio (Ley de Monopolios) y los Artículos III y IV del Reglamento de la OAM, (Reglamento VII).

I

El 1 de abril de 2009, el porteador escolar Celso García Estrada presentó ante la Comisión de Servicio Público (CSP) una solicitud de autorización de transportación para adicionar a la autorización PC-4177-OE tres (3) unidades, esto es, dos (2) de mayor cabida y una (1) unidad de menor cabida como porteador por contrato en la transportación de escolares (PC-OE) mediante paga, y la extensión de su área operacional desde Peñuelas hasta los municipios de Guayanilla, Yauco y Ponce, todos dentro de la Región Educativa de Ponce.

Al momento de la solicitud, el Sr. García Estrada ya poseía tres (3) unidades en el área operaciones del municipio de Peñuelas. Luego, el 10 de junio de 2009, los recurrentes de epígrafe presentaron en conjunto ante la CSP un documento de oposición a la solicitud de autorización del señor García Estrada. El 20 de enero de 2010, luego de varios trámites procesales, se celebró una vista ante la CSP para examinar la solicitud de autorización del transportista escolar García Estrada. Durante un receso de la celebración de la referida vista, los objetores se reunieron con el solicitante García Estrada y acordaron que el Sr. García Estrada:

- (a) Modificaría su solicitud de autorización a los efectos de que la extensión del área operacional originalmente solicitada sería solo para las nuevas tres (3) unidades adicionales, para transportar estudiantes mediante contratos privados con sus padres, al municipio de Peñuelas y sus barrios, y desde Peñuelas exclusivamente a la Academia Bautista y la Universidad del Este en Yauco, hasta la Escuela Segunda Unidad de Macaná de

Guayanilla y hasta la Escuela Vocacional, Instituto de Banca y Centros Sor Isolina Ferré de Ponce.

- (b) No ofrecería sus servicios ni gestionaría contratos de transportación escolar pagados con fondos del Departamento de Educación, fondos estatales y/o federales para transportar estudiantes de las escuelas públicas, ya sea transportación regular, viajes especiales, culturales y/o deportivos a estudiantes pertenecientes a las escuelas de los Municipios de Guayanilla y Yauco.

Como parte del acuerdo, los opositores pactaron retirar su oposición conjunta a la solicitud de autorización del transportista escolar García Estrada y allanarse a la adición de tres (3) unidades (dos (2) de mayor cabida y una (1) de menor cabida, solicitadas por García Estrada, luego de este haber modificado la extensión de su solicitud. Una vez formalizado y sometido el acuerdo, la CSP pasó a evaluar la solicitud del señor García Estrada basado en el expediente administrativo.

La CSP emitió una Resolución y Orden el 23 de abril de 2010, adoptando el acuerdo sometido por las partes.¹ A base de este, se concedió la solicitud de García Estrada para añadir tres (3) unidades, dos (2) de mayor cabida y una (1) de menor cabida, sujeto a las limitaciones establecidas en el acuerdo entre éste y los opositores.

El 10 de julio de 2014, la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia del Estado Libre Asociado (OAM), presentó ante DACo una querrela núm. SJ-0013057, contra Celso García Estrada, Alberto Avilés Virola, Wilfredy López Cedeño, Lelos Bus Line Corp. Jabison López Cedeño, López Bus Line, Inc., Luis Reyes Caraballo y Transporte Reyes, Mar Inc. (en adelante co-querrellados), por alegadas violaciones a la Ley Núm. 77-1964, según enmendada, conocida como ley de Monopolios y Restricción del Comercio y al Reglamento Núm. 2648 del Departamento de

¹ Escrito en Cumplimiento de Orden, Anejo VI, págs. 95-103.

Justicia, también conocido como Reglamento sobre Competencia Justa.

El 5 de agosto de 2014, los co-querellados presentaron ante el DACo una Contestación a Querella y Defensas Afirmativas. Entre otras defensas, alegaron falta de jurisdicción sobre la materia del DACo, debido a la inaplicabilidad de la Ley de Monopolios a los hechos de la querella en virtud del Artículo 19 de la Ley Núm. 77, *supra*. Alegaron que la Asamblea Legislativa expresamente dispuso que los actos imputados estén sujetos a la reglamentación especial de la Comisión de Servicio Público (CSP), organismo con jurisdicción exclusiva para atender las reclamaciones relativas a las actuaciones de las compañías de servicio público.

El 5 de agosto de 2014, la parte querellante (OAM y ELA) presentaron Solicitud para que se Anote la Rebeldía, planteando que había transcurrido el término en exceso de veinte (20) días dispuestos en la Regla 8.1 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos del DACo, sin que los co-querellados hubiesen presentado su contestación.

En el caso específico del co-querellado Alberto Avilés Virola, objetaron la Moción Asumiendo Representación Legal y Solicitud de Prórroga. Los co-querellados aludidos presentaron oposición a Moción en Solicitud Para que se Anote la Rebeldía el 14 de agosto de 2014. El co-querellado Alberto Avilés Virola presentó Moción Uniéndose a Solicitud de Desestimación, que había sido presentada por el co-querellado Sergio Colón.

Mediante Notificación y Orden de 14 de agosto de 2014, el DACo concedió a la parte querellante 20 días para que muestre causa por la cual no debía declarar con lugar las contestaciones a la querella y solicitudes de desestimación. El 3 de septiembre de 2014, la OAM y el ELA presentaron Moción en Oposición a

Solicitud de Desestimación de la Querrela y Solicitando Orden bajo la Regla Per sé. Sostuvieron que el DACo ostenta jurisdicción sobre la materia para dilucidar la querrela de autos. Plantearon que contrario a lo argumentado por los querrelados, el Artículo 19 de la Ley 77 no crea una excepción general de industrias o mercados, sino una excepción limitada que aplica solo cuando la conducta específica bajo examen está regulada. Dicha excepción deja claro que “aquellos contratos que no estén sujetos a la reglamentación del organismo público que gobierna las actividades de la empresa” sigue siendo objeto de fiscalización bajo la Ley de Monopolios.

Luego de un intercambio de mociones reiterativas, el 13 de noviembre de 2014, la parte querellante (OAM y ELA) presentaron una Moción de Orden y Resolución Sumaria. En esta la querellante señaló que los co-querrelados no niegan los hechos esenciales en los cuales se fundamenta la querrela, sino que esencialmente alegan que están exentos del ámbito de aplicación de la legislación de libre competencia en virtud del Artículo 19 de la Ley Núm. 77, y que los actos y hechos imputados están cobijados bajo el marco jurisdiccional exclusivo de la CSP, por lo que el DACo carece de jurisdicción para dilucidar el asunto. Que se trata de una controversia de derecho y no de hechos, por lo que no habiendo controversia sustancial sobre los hechos, procedía que el DACo dispusiera de la querrela mediante Orden y Resolución Sumaria.

El 11 de diciembre de 2014, los co-querrelados presentaron Oposición a Moción de Orden y Resolución Sumaria y Tercera Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción y Otros Fundamentos. Finalmente, el 28 de enero de 2015, el DACo emitió Resolución Sumaria. Mediante esta declaró Ha Lugar la querrela, al resolver que el acuerdo formulado por el grupo de transportistas

escolares querellados infringió el Artículo 2 de la Ley Núm. 77 y los Artículos III y IV del Reglamento del Departamento de Justicia sobre Justa Competencia, Reglamento Núm. VII, al acordar manipular y limitar la capacidad de los servicios de transportación escolar que podrían estar disponibles en los municipios de Peñuelas, Yauco, Guayanilla y Ponce.

El DACo determinó que las infracciones incurridas por los querellados se traducen en violaciones per se a las leyes que regulan las restricciones al comercio en el ELA.

Por otro lado, ordenó a los querellados, 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 \$5,000 a cada uno.² Se apercibió a los querellados de su derecho a recurrir de la determinación emitida, conforme al Procedimiento Administrativo Aplicable, (L.P.A.U.).

El 17 de febrero de 2015, los co-querellados presentaron Moción de Reconsideración ante el DACo. Al no actuar la agencia sobre esta, las partes querelladas recurrieron el 1 de abril de 2015 ante este Tribunal de Apelaciones mediante Recurso de Revisión Judicial.

Mediante este formulan los siguientes señalamientos de error:

Erró el DACo, al denegar la solicitud de desestimación de la Querella SJ0013057 presentada por los querellados-recurrentes amparándose en lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley Núm. 77, *supra*.

Erró el DACo, al emitir una Resolución Sumaria que no solamente es contraria a derecho sino que además viola la Cláusula de Debido Proceso de Ley al privar a la parte querellada-recurrente de una vista adjudicativa con todas las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico.

² En cuanto al co-querellado Luis Reyes Caraballo, quien falleció, desestimó la querella en su contra.

Erró el DACo, al aplicar la Regla *Per Se* que no ha sido avalada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y que es una presunción jurisprudencial que no puede utilizarse para disponer sumariamente de las querellas.

Erró el DACo, al denegar la solicitud de desestimación de la Querella SJ0013057 a pesar del planteamiento de prescripción.

II

Nuestro más alto foro judicial ha explicado la jurisdicción como el “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 D.P.R. 877, 882 (2013); S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra, 182 D.P.R. 675, 682 (2012). Es por ello que el Tribunal Supremo ha reiterado que 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*, pág. 883 citando a: González v. Mayagüez Resort & Casino, 176 D.P.R. 848, 856 (2009). Si un tribunal se halla sin jurisdicción, debe desestimar la reclamación, sin entrar en los méritos de la controversia ante sí. Pérez López y otros v. CFSE, *supra*; González Santos v. Bourns P.R., Inc., 125 D.P.R. 48, 63 (1989).

Nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido que “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*, pág. 883, citando a: Raimundi v. Productora, 162 D.P.R. 215, 224 (2004). Además de ello es harto conocido que una agencia administrativa únicamente tiene los poderes otorgados expresamente por su ley habilitadora y las facultades que sean indispensables para llevar a cabo sus deberes

y responsabilidades. Pérez López y otros v. CFSE, *supra*, pág. 883; Raimundi v. Productora, *supra*, pág. 224.

Al determinar si las agencias administrativas tienen jurisdicción 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. 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*, pág. 883 citando a Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., 157 D.P.R. 203, 225 (2002). Ahora bien, 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*, págs. 883-884 citando a Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., *supra*; Martínez v. Rosado, 165 D.P.R. 582, 594 (2005).

La Ley Núm. 109 de 28 de junio de 1962 según enmendada, 27 L.P.R.A. 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 D.P.R. 275 (1992) (énfasis nuestro). 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 D.P.R. 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 L.P.R.A. sec. 1101 (a). En el otorgamiento de autorizaciones para el transporte público la Comisión considera como uno de los criterios de necesidad y conveniencia el 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 L.P.R.A. 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 L.P.R.A. 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 L.P.R.A. sec. 1101 (c).

Con respecto 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 porteador 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 lo referente a 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. (énfasis nuestro)

[...]

27 L.P.R.A. 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 L.P.R.A. 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 L.P.R.A. sec. 1260.

La enumeración de los poderes otorgados no implica limitación de sus facultades. Véase Art. 37 Ley 109, 27 L.P.R.A. sec. 1123.

Conforme al poder delegado la Comisión en el Art. 36 de la Ley 109, 27 L.P.R.A. sec. 1123 para la adopción de reglamentos, se 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.

En lo que toca a 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 relativo a interventores u opositores, el Art. 8.01 del Reglamento 7076 precisa que [t]oda 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).

En el ejercicio de su discreción, la Comisión podrá tomar en consideración los siguientes criterios para determinar la concesión o denegatoria de la intervención u oposición:

- a) Que el interés del interventor u opositor pueda ser afectado adversamente por la determinación administrativa que se tome en el caso.
 - b) Que no existan otros medios en derecho para que el interventor u opositor pueda proteger adecuadamente su interés.
 - c) ...
 - d) Que la participación del interventor u opositor pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.
 - e) Que la participación del interventor u opositor pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.
 - f) Que el interventor u opositor represente o sea portavoz de otros grupos o entidades localizadas en el área geográfica en donde se solicita la autorización o enmienda a una autorización previamente otorgada por la Comisión.
 - g) Que el interventor u opositor pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo ante el procedimiento administrativo.
- [...]

Art. 8.03 Reglamento 7076.

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.” Sección 9.02, Reglamento 7076.

Cuando se entienda por la Comisión 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. (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 contrainterrogatorio 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.

Emitida una orden o resolución final por la Comisión, 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. El propósito del reglamento era 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.

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. El reglamento también atiende los asuntos relativos a las enmiendas a autorizaciones previas. Véase Sección 4.04. Toda persona, organización o entidad que se oponga a la solicitud radicada o que interese intervenir y ser oída con relación a la petición, deberá hacerlo dentro del término indicado en el reglamento. *Id.* 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. Los opositores y los interventores deberán ser notificados de cualquier determinación que emita la Comisión. *Id.* Las peticiones de intervención u oposición, las vistas públicas y la notificación de la determinación de la Comisión se regirán 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.*

De otra parte la Ley Núm. 77 de 25 de junio de 1964, conocida por Prohibición de Prácticas Monopolísticas, [en adelante “Ley Núm. 77 de Monopolios”] 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.” Corchetes en original. Aguadilla Paint Center v. Esso, 183 D.P.R. 901 (2011).

El Artículo 2 de la Ley de Monopolios preceptúa que “[t]odo 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.” A su vez, el Artículo 3 (a) formula, entre otros, asuntos que “los 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 [OAM] podrá radicar y tramitar querrelas 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.” Añade el inciso (c) que “Cuando la parte contra quien se establezca la querrela haya sido debidamente notificada de la querrela 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 querrela.” 10 L.P.R.A. sec. 259.

Por lo tanto el inciso (c) del Art. 3 de la Ley de Monopolios, supra, dispone que es ante el DACo que la OAM podrá presentar y tramitar querellas buscando prevenir, evitar y detener las violaciones al inciso (a) del propio artículo. Además, en el resto del artículo se establece todo un esquema procesal y apelativo que deberá seguirse ante esa agencia. Véase Aguadilla Paint Center v. Esso, supra. Si bien el DACo, ostenta jurisdicción para atender asuntos de la Ley de Monopolios, ello no implica que no haya situaciones en que dicho foro no tenga jurisdicción para intervenir. 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.)

Cuando analizamos legislaciones, uno de los principios medulares en la interpretación se encuentra recogido en el Artículo 14 de nuestro Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 14, que dispone 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”. Cordero et al. v. ARPe et al., 187 D.P.R. 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 D.P.R. 109

(2012); Lilly Del Caribe v. CRIM, 185 D.P.R. 239 (2012); Cordero et al. v. ARPe et al., *supra*. Es decir, en aquellos casos en los cuales el lenguaje de la ley no cree dudas, no es necesario ir más allá de la letra de ésta para hallar la voluntad del legislador, sino que se debe descubrir y dar efecto a la intención según expresada en la propia letra del estatuto. Cordero et al. v. ARPe et al., *supra*. Pues sabemos, que no hay necesidad de recurrir al subterfugio de indagar más allá de la ley para cumplir con su propósito legislativo cuando su texto es claro. Doble Seis Sport v. Depto. Hacienda, 190 D.P.R. 763 (2014); San Gerónimo Caribe Project v. Registradora, 189 D.P.R. 849 (2013); Asociación FCIAS v. Caribe Specialty II, 179 D.P.R. 923, 938 (2010).

III

Atenderemos en primer término el señalamiento de error núm. uno (1) de los recurrentes, pues este va dirigido concretamente a cuestionar la determinación del DACo de no desestimar la querrela presentada no empece no tenía jurisdicción para intervenir en esta, por no serle de aplicación a los hechos cuestionados las disposiciones de la Ley Núm. 77, que específicamente excluye de su aplicación en su Artículo 19, a las empresas de servicio público que estén sujetas a reglamentación especial por el ELA, como lo son las empresas de servicio público reguladas por la Comisión de Servicio Público.

La contención de los recurrentes, es que al estar excluidas sus empresas de transportación escolar, como empresas de servicio público, debidamente reguladas por la CSP, no le eran de aplicación las disposiciones de la Ley Núm. 77, por lo que DACo no tenía jurisdicción para ventilar la querrela promovida en su contra por la OAM. El argumento para sostener tal exclusión en la aplicación de la Ley Núm. 77, se fundamenta en la interpretación

de los recurrentes del Artículo 19 de la Ley Núm. 77. Dicho Artículo reza expresamente:

El régimen legal de las empresas de servicio público, las compañías de seguro y otras empresas o entidades sujetas a reglamentación especial por el Gobierno del Estado Libre Asociado o por el Gobierno de los Estados Unidos, incluyendo las cooperativas no será afectado por la presente ley, excepto en cuanto a aquellos actos o contratos que no estén sujetos a la reglamentación del organismo público que gobierna las actividades de la empresa, entidad o cooperativa.

En virtud de este texto, queda claro para los recurrentes que la Ley Núm. 77 no le es de aplicación a empresas como las de transportación escolar, que están debidamente reglamentadas por la CSP. Enmarcada en las facultades administrativas que le reconoce su ley habilitadora (Ley Núm. 109, *supra*), la CSP tiene absoluta facultad de delimitar áreas de servicio y decidir quién puede brindar el servicio público y bajo qué condiciones. Ello implica determinar cuántas empresas servirán en un área de servicio, independientemente de cuántos quieran servir. Por tanto, es la CSP la que tiene jurisdicción sobre este asunto y no se trata de empresas reguladas de forma general por la CSP, sino sujeto a la reglamentación especial de la CSP. Es por ello, que le es de aplicación la excepción que establece el Artículo 19 de la Ley Núm. 77, *supra*.³

Por su parte, las partes recurridas sostienen que la querella radicada por la OAM en contra de los transportistas escolares se basa en la facultad que le concede la Ley Núm. 77 a dicha oficina, en su Artículo 3(C), para radicar y tramitar querellas administrativas ante el DACo para prevenir, evitar y detener las violaciones a métodos injustos de competencia, así como prácticas

³ En apoyo a su contención, los recurrentes nos solicitan tomemos conocimiento judicial de la Sentencia emitida por este Tribunal de Apelaciones en el caso de Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia y el ELA v. Luz D. Colón y otros, KLRA201400071, cosa que hacemos. De igual manera, tomamos conocimiento judicial de nuestro dictamen en el caso Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia y el ELA v. Transportación Escolar Félix Corp. y otros, KLRA201500303 y KLRA201500334, consolidados

o actos injustos o engañosos en los negocios o el comercio, las cuales se consideran ilegales. También invocan la facultad adjudicativa delegada al DACo en virtud del Artículo 6, inciso 4 de su ley habilitadora, Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, 3 L.P.R.A., sec. 341(E).

En torno a la interpretación que dan los recurrentes al Artículo 19 de la Ley Núm. 77, *supra*, las recurridas sostienen que si bien el Artículo 19 de la ley Núm. 77, establece una salvedad en su aplicación para los actos o contratos sujetos a reglamentación especial, la Ley es clara en cuanto a que dicha limitación no es extensiva a aquellos asuntos no regulados por la reglamentación de la agencia. Por tanto, tal disposición de la Ley de Monopolios no establece una excepción general de industrias o mercados como sostuvo la parte querellada ante el DACo, sino una excepción limitada que deja bajo el régimen legal de la Ley de Monopolios y Restricciones al Comercio toda conducta que no está sujeta a reglamentación especial.

Las recurridas analizan el record legislativo en la aprobación de la Ley Núm. 77 y las discusiones del Diario de Sesiones para concluir que la Ley de Monopolios aplica a todo aquello que no esté cubierto por una reglamentación especial.⁴

A base de esta conclusión, nos plantean que “la cuestión a resolver en este caso no es si la CSP es la agencia facultada para regular gran parte de las actividades de las empresas de servicio público aquí involucradas, sino si la conducta imputada en la querrela de epígrafe cae dentro de la excepción a la excepción contemplada por el legislador en el propio Artículo 19 de la Ley de

⁴ En lo pertinente al Artículo 19, se menciona que “las propias leyes que reglamentan empresas de servicio público sujetas a reglamentación del estado, permite en algunos casos el ejercicio de monopolio socialmente deseables y debe ser la propia agencia pública que concede la franquicia la que reglamente las actividades de la empresa. No obstante, en todo aquello que no esté sujeto a la reglamentación del organismo público correspondiente esta ley limitará las actividades de las mencionadas empresas y entidades. Diario de Sesiones, Vol. 18, tomo 3, Págs. 1426, 1512-13 (1964).

Monopolios”. Y contestan en la afirmativa ya que el acuerdo colusorio anti competitivo que origina la querrela de epígrafe no está regulado por la CSP.

Así que en esencia la posición de la OAM y el ELA, en lo pertinente a este caso, es que el Artículo 19 establece una primera excepción a la norma de que los monopolios son ilegales, a saber:

Las empresas de servicio público, como las empresas de transportación escolar de los recurrentes, en la medida en que son reguladas por el estado tienen un trato especial y no les aplica la Ley de Monopolios. (Excepción limitada) Pero luego, en ese mismo artículo 19 hay una segunda excepción, que viene a ser una excepción a la excepción. Y esta dispone:

En todo aquello que no esté regulado por el organismo público corresponde (como lo sería la CSP), le es de aplicación la Ley Núm. 77.

Aplicada esta excepción a la excepción contenida en el Artículo 19 a los hechos acaecidos en este caso, sostienen los recurridos que aquí se trata de un grupo de competidores (oposidores en el trámite ante la CSP) del transportista que solicita autorización para tres (3) unidades de mayor cabida y una ampliación en el mercado de transportación terrestre, quienes propiciaron con este un acuerdo de cuántas unidades y rutas finalmente se someterían a la consideración de la CSP.

Concretado el acuerdo colusorio entre las partes, ello tuvo el efecto de condicionar la petición originalmente presentada por el transportista solicitante, a los efectos de limitar el área operacional e impedir participar en subastas u otros procesos competitivos para ofrecer servicios de transporte escolar. Tal actuación de estos transportistas de ponerse de acuerdo para limitar el servicio de transportación escolar antes de llevar el acuerdo a la consideración del examinador de la Comisión, no estaba regulado por la agencia reguladora. Por tanto, se configura la excepción a la excepción de

la que habla el Artículo 19 de la Ley Núm. 77, y a tal actuación le es de aplicación las prohibiciones establecidas en dicha ley. Por tanto, la OAM en el descargue de su responsabilidad ministerial podía legítimamente formularles una querrela ante la agencia con jurisdicción a saber, el DACo, para dilucidar las violaciones a la Ley Núm. 77. (Véase Artículo 3(C) de la Ley Núm. 77 y Sección 341(E) de la Ley Núm. 5, supra).

Evaluados los respectivos análisis sobre los hechos del caso y la interpretación que brindan las partes al Artículo 19 de la Ley Núm. 77, resolvemos inclinarnos, como ya hemos hecho en casos precedentes con situaciones de hechos similares;⁵ en favor de la posición de los aquí recurrentes.

No tenemos dudas de que tanto la solicitud inicial que hizo el señor García Estrada para adicionar tres (3) unidades con determinada cabida y la extensión de su área operacional como el acuerdo al que llegaron éste y los transportistas opositores, en medio de un receso en la celebración de una vista administrativa sobre su solicitud, estaban dentro de las facultades reglamentarias de la Comisión de Servicio Público.⁶ Y en lo que toca al acuerdo para que el señor García Estrada se abstuviera de ofrecer o gestionar contratos de transportación pagados con fondos del Departamento de Educación, estatales o federales, a estudiantes pertenecientes a escuelas de los municipios de Guayanilla y Yauco,

⁵ Véase Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia y el ELA v. Luz D. Colón y otros, KLRA201400071 y Oficina de Asuntos Monopolísticos v. Transportación Escolar Félix Corp. y otros, KLRA201500303 y KLRA201500334, consolidados.

⁶ Dicho acuerdo comprende tres aspectos:

(a) Modificaría su solicitud de autorización a los efectos de que la extensión del área operacional originalmente solicitada sería solo para las nuevas tres (3) unidades adicionales, para transportar estudiantes mediante contratos privados con sus padres, al municipio de Peñuelas y sus barrios y Guayanilla y hasta la Escuela Vocacional, Instituto de banco y Centros Sor Isolina Ferré de Ponce.

(b) No ofrecería sus servicios ni gestionaría contratos de transportación escolar pagados con fondos del Departamento de Educación, fondos estatales y/o federales para transportar estudiantes de las escuelas públicas, ya sea transportación regular, viajes especiales, culturales y/o deportivos a estudiantes pertenecientes a las escuelas de los municipios de Guayanilla y Yauco.

(c) Los opositores retirarían su objeción y se allanarían a la adición de tres (3) unidades, dos (2) de mayor cabida y una (1) de menor cabida.

ello es una determinación personal e individual del señor García Estrada, de la que este no venía obligado a rendir cuentas a nadie.

El referido acuerdo entre las partes ante la Comisión fue llevado a la consideración del oficial examinador, quien presidía la vista. Este evaluó y recomendó su aprobación basado en el expediente administrativo del caso. Finalmente la CSP emitió resolución y Orden el 23 de abril de 2010, adoptando el acuerdo sometido entre las partes.

Las partes recurridas nos plantean que la controversia de este caso no es si la CSP es la agencia facultada para regular las actividades de las empresas de transportación escolar de los recurrentes, sino si la conducta imputada en la querrela de la OAM ante el DACo cae dentro de la excepción a la excepción que formuló el legislador en el Artículo 19, concediendo así jurisdicción al DACo para ventilar la violación a la Ley Núm. 77 por el acuerdo colusorio de los transportistas.

Contestamos esta interrogante haciendo referencia y adoptando íntegramente el análisis que esbozamos en el caso Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia y el ELA v. Transportación Escolar Félix Corp. y otros, KLAN201500303, KLRA201500334, consolidados.

De igual manera sabemos que la facultad del DACO para dilucidar querrelas 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.⁷ Al así hacerlo DACo actuó sin jurisdicción.

Resuelto el planteamiento jurisdiccional planteado por la parte aquí recurrente, resolvemos que el DACo actuó sin jurisdicción al entender en la querrela sometida por la OAM en contra de los aquí recurrentes, por lo que amerita la revocación de la Resolución Sumaria emitida y notificada el 28 de enero de 2015, por el DACo. Ello hace innecesario que entremos a considerar los restantes señalamiento de error planteados en el recurso de epígrafe.

IV

Por los fundamentos previamente esbozados, se REVOCA la Resolución Sumaria recurrida.

⁷ Véase Recurso de Revisión KLRA2015-0334, pág. 9

El Juez Steidel Figueroa emite voto particular disidente.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

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

Recurrida

v.

CELSO GARCÍA ESTRADA;
 ALBERTO AVILÉS VIROLA;
 WILFREDY LÓPEZ
 CEDEÑO; LELOS BUS LINE
 CORPORATION; JABISON
 LÓPEZ CEDEÑO; LÓPEZ
 BUS LINE, INC.; LUIS
 REYES CARABALLO;
 TRANSPORTE REYES MAR,
 INC.

Recurrentes

KLRA201500326

REVISIÓN JUDICIAL
 procedente del
 Departamento de
 Asuntos del
 Consumidor

Caso Núm.:
 SJ0013057

Sobre:
 Ley Núm. 77-1964

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

VOTO PARTICULAR DISIDENTE DEL JUEZ STEIDEL FIGUEROA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de febrero de 2016.

Al igual que en ocasiones anteriores en las que se planteó la misma controversia abordada en el caso de epígrafe⁸, disiento de la sentencia emitida por mis compañeros de panel. Los fundamentos de mi disenso son sencillos. Los expongo a continuación.

La Ley Núm. 77 de 25 de junio de 1964, según enmendada, 10 LPRA secs. 251 et seq., conocida comúnmente como Ley de Monopolios, declara ilegal, entre otras cosas, “[t]odo contrato, combinación en forma de *trust* o en otra forma, o conspiración para restringir irrazonablemente los negocios o el comercio en el

⁸ Véanse, *Oficina de Asuntos Monopolísticos v. Transportación Escolar Félix Corp., y otros*, KLRA201500303 consolidado con el KLRA201500334, Sentencia de 21 de diciembre de 2015; y *Oficina de Asuntos Monopolísticos v. Colón Cintrón y otros*, KLRA201400711, Sentencia de 5 de marzo de 2015.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico o en cualquier sector de éste ...”. 10 LPRA sec. 258.

El artículo 19 exceptúa del alcance de dicha ley “**el régimen legal de las empresas de servicio público** ... sujetas a reglamentación especial por el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, 10 LPRA sec. 257, (historial) (énfasis suplido). Excluye de dicha excepción los “**actos y contratos** que no estén sujetos a reglamentación del organismo público”. *Íd.*, (énfasis suplido). Puesto de otra forma, las disposiciones de la Ley de Monopolios aplican a “**actos y contratos**” que no están sujetos a reglamentación por un organismo público. Lo expuesto implica que los **actos y contratos** no regulados por un organismo público están cubiertos por la Ley de Monopolios, aun cuando se trate de una empresa cuyo régimen legal esté sujeto a reglamentación por parte del gobierno. De esta forma, una empresa regulada por una entidad del gobierno podría incurrir en actos que la Ley de Monopolios declara ilegales y ser sancionada por ello si incurre en **actos y contratos** que no son objeto de regulación gubernamental.

Al evaluar la jurisdicción de este foro, la sentencia emitida analiza si las personas o empresas acusadas de incurrir en prácticas monopolísticas están reguladas por un organismo público. Por ello concluye que “la ley Núm. 77 no le es de aplicación a empresas como las de transportación escolar, que están debidamente reglamentadas por la CSP”⁹. Con esta expresión general se inutiliza “la excepción de la excepción” prescrita en el artículo 19, con la consecuencia de que los “actos y contratos” no sujetos a reglamentación del organismo público y que sean contrarios a la Ley de Monopolios queden sin la adecuada atención y sanción.

⁹ *Sentencia*, en la pág. 19.

Conforme al artículo 19 de la Ley de Monopolios la pregunta medular que es necesario responder para dilucidar el aspecto jurisdiccional en el caso enfrentado es cuál es el **acto o contrato** sobre el cual el Departamento de Asuntos del Consumidor [DACo] ejerció jurisdicción. Si el acto o contrato sobre el cual ejerció jurisdicción no está sujeto a reglamentación por la Comisión de Servicio Público, la Ley de Monopolios tiene plena eficacia.

En el caso enfrentado el DACo no ejerció jurisdicción sobre las determinaciones de la Comisión de Servicio Público con relación a la solicitud de Celso García Estrada de adicionar unidades de transportación y ampliar su área operacional. Esas determinaciones tienen una presunción de legalidad que solo puede cuestionarse mediante los trámites apelativos correspondientes. Los actos sobre los cuales el foro recurrido ejerció jurisdicción fueron los presuntos acuerdos a los que privadamente llegaron varios transportistas para, según se alega, distribuirse rutas de transportación como condición para que los opositores retiraran sus objeciones a que la Comisión de Servicio Público aprobara la solicitud bajo estudio. Dicho de otra manera, los actos sobre los cuales el DACo ejerció jurisdicción fueron los actos y pactos colusorios que presuntamente propiciaron, por un lado, que García Estrada enmendara su solicitud para añadir unidades y ampliar las rutas de transporte, y por otro, que los opositores retiraran sus objeciones a dicha solicitud. Se trató, por lo tanto, de alegados acuerdos entre competidores para regular la oferta de servicios de transportación escolar.

La sentencia resuelve que puesto que el acuerdo entre los transportistas facilitó que la Comisión de Servicios Público emitiera la resolución final en cuanto a la solicitud que evaluaba, el pacto en sí, fue un acto regulado por la entidad, y por lo tanto, fue una

gestión exceptuada del alcance de la Ley de Monopolios. Por eso afirma que:

[n]o tenemos dudas de que tanto la solicitud inicial que hizo el señor García estrada para adicionar tres (3) unidades con determinada cabida y la extensión de su área operacional como el acuerdo al que llegaron éste y los transportistas opositores, en medio de un receso en la celebración de una vista administrativa sobre su solicitud, estaban dentro de las facultades reglamentarias de la Comisión de Servicio Público¹⁰.

Este análisis no distingue entre la consecuencia procesal de un acto, y la legalidad del acto en sí.

Ante la solicitud de Celso García Estrada varias personas comparecieron al foro administrativo a oponerse. El día de la vista, las partes conversaron y se distribuyeron entre sí las rutas de transportación y pactaron que García Estrada no gestionaría contratos de transportación pagados con fondos públicos en varios municipios. Ello permitió que se enmendara la solicitud original y que los opositores retiraran sus objeciones, lo que allanó el camino para que el foro administrativo emitiera su determinación final. Hubo así un acto independiente, el acuerdo colusorio, que tuvo un efecto procesal que culminó en la resolución de la Comisión. En vista de que la controversia entre el solicitante y los opositores se superó por el acuerdo logrado, solo restaba que la Comisión emitiera su determinación final. Y eso hizo. En este contexto el oficial examinador que intervino en el proceso no “evaluó y recomendó [la] aprobación”¹¹ del acto colusorio. Solo dispuso de la solicitud enmendada que ahora tenía ante sí sin oposición alguna.

Como indiqué, según se alega, el acuerdo tuvo como finalidad distribuir rutas entre los implicados y limitar la posibilidad de que el señor García Estrada gestionara contratos gubernamentales de transportación escolar. Sobre este último asunto, la sentencia emitida concluye que se trató de “una

¹⁰ *Íd.*, en la pág. 22.

¹¹ *Íd.*, en la pág. 23.

determinación personal e individual del señor García Estrada de la que este no venía obligado a rendir cuentas a nadie”¹². La sentencia soslaya que si bien García Estrada podía optar libremente por no gestionar contratos de transportación escolar de entidades gubernamentales, el acuerdo al que llegó al respecto fue en el contexto de una negociación más amplia en la cual, contrario a su deseo inicial, tuvo que modificar y reducir el alcance de su solicitud en la Comisión de Servicio Público como condición para que no fuera objetada por sus competidores. ¿Es esto libre competencia? ¿Quedaron así protegidos los intereses públicos?

Lo expuesto fundamenta mi disenso y mi conclusión de que el DACo tenía jurisdicción para intervenir en la controversia trabada.

Sigfrido Steidel Figueroa
Juez de Apelaciones

¹² *Íd.*, en la pág. 23.