

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS  
**ORDEN ADMINISTRATIVA TA-2017-041**

GOLDEN AGE TRANSPORTATION  
SERVICES CORP. H/N/C  
DOCTORCITAS  
207 Calle A  
Urbanización Los Veteranos  
San Juan, P.R. 00922

KLRA201700197

Revisión  
Administrativa  
procedente de la  
Comisión de  
Servicio Público

GOLDEN AGE TRANSPORTATION  
SERVICES CORP.  
Box 2000 Carr. 8177 Suite 26  
PMB #218  
Guaynabo, P.R. 00969  
Recurrentes

FRANQUICIAS  
NÚM.  
PCVTE-4665 y  
PCVTI-4666

v.

COMISIÓN DE SERVICIO  
PÚBLICO  
Recurrida

Sobre:  
Orden de cese y  
desista

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Jueza Colom García y el Juez Rodríguez Casillas

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de marzo de 2017.

Comparece Golden Age Transportation (Golden Age o la recurrente) en el recurso de revisión de epígrafe presentado el 9 de marzo de 2017, y solicita que revoquemos la Orden Administrativa emitida por la Comisión de Servicio Público (CSP) el 3 de marzo de 2017, notificada el mismo día. Por medio de esta orden la CPS ordenó a la recurrente el cese y desista de la operación de todos sus vehículos bajo las franquicias Núm. PCVTE-4665 y PCVTI-4666, bajo la premisa de que permitir a una franquicia PCVTI y/o PCVTE transportar pacientes encamados constituye una amenaza inmediata a la salud y seguridad pública.

Con el recurso de revisión, la recurrente acompañó una moción en auxilio de jurisdicción mediante la cual nos solicitó que dejemos sin efecto la referida orden administrativa en lo que continúan los procedimientos ante la CSP.

Analizados el recurso de revisión y la moción en auxilio de jurisdicción, resolvemos desestimar el mismo.

### I

Según surge del expediente, el 28 de mayo de 2013, la CSP emitió una *Resolución y Orden* en la que autorizó a Golden Age, concesionaria bajo las Franquicias Núm. PVTE-4665 y PCVTI-4666, a "operar cinco (5) unidades de menor cabida como porteador por contrato de vehículo para el transporte de personas con impedimentos (PCVTI) mediante paga a través de la Isla de Puerto Rico; y a operar veinticinco (25) unidades de menor cabida como porteador por contrato de vehículo para el transporte de personas Envejecientes (PCVTE) mediante paga a través de la Isla de Puerto Rico". Además, fue autorizada a utilizar vehículos arrendados a corto, mediano y/o largo plazo para dedicarse a dicha actividad, los cuales retendrían sus tablillas privadas.<sup>1</sup>

El 3 de marzo de 2017, la CSP emitió la Orden Administrativa recurrida requiriéndole a Golden Age la paralización inmediata de la operación de todos sus vehículos, bajo la premisa de que permitir a una franquicia PCVTI y/o PCVTE transportar pacientes encamados constituye una amenaza inmediata a la salud y seguridad pública. Además, ordenó el señalamiento de una Vista Pública para el 20 de marzo de 2017, en la cual la recurrente expondrá: 1) las razones por las cuales entiende que procede el transporte de pasajeros encamados (entiéndase, en camilla o acostados) con unidades autorizadas a operar bajo las franquicias PCVTI y PCVTE; y 2) por qué no procede la enmienda a los Términos y Condiciones de su autorización para prohibir este tipo de servicio contrario a la política pública de la CSP en relación al servicio de ambulancias.

---

<sup>1</sup> La recurrente incluyó en el apéndice de su recurso una copia incompleta de la *Resolución y Orden* emitida por la CSP, pues faltaban las páginas 8 y 10. En estas páginas la agencia dispone los términos y condiciones núms. 9 al 14 y resume la norma aplicable al emitir su determinación.

En esta orden la CSP consignó las siguientes determinaciones de hechos:

3. La Resolución y Orden autorizando la operación de las franquicias de epígrafe, emitida, notificada y archivada en autos el 28 de mayo de 2013, dispone:

[...]

#### TÉRMINOS y CONDICIONES

Esta autorización de PORTEADOR POR CONTRATO VEHÍCULO TRANSPORTE de IMPEDIDOS Y ENVEJECIENTES (PCVTI/PCVTE) quedará condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos y condiciones:

[...]

6. **Se prohíbe el uso de las unidades como ambulancias categoría I según se define en la Ley Núm. 225 del 23 de julio de 1979, según se define en la Ley Núm. 225 del 23 de julio de 1979, según enmendada, conocida como la Ley de Ambulancias de Puerto Rico. Sin embargo, Debido [sic] al rápido desarrollo del servicio de transportación de no emergencia en Puerto Rico y de sus ramificaciones positivas en la transportación de Envejecientes e impedidos, se le autoriza a la concesionaria el uso de vehículos especiales, para que en ciertos casos de transporte de no emergencia, la persona con impedimento pueda ser transportado acostado, dadas las circunstancias especiales y específicas de cada caso.**

[...]

12. Rotulación: Los vehículos deberán estar rotulados en las puertas con colores que contrasten con el de las mismas, con el número de autorización y nombre del concesionario en un tamaño no menor de dos pulgadas y media de alto por tres octavos de pulgada de ancho (2½" x 3/8"). Los vehículos arrendados a corto plazo y largo plazo han de rotularse con calcomanías o sistemas removibles que no afecten la pintura ni la carrocería de dichos vehículos. **Dicha rotulación no podrá de manera alguna relacionarse con la rotulación requerida para el servicio de ambulancias (colores, diseños). Estas unidades tampoco podrán contar con sistema de sirenas, bombos ni barras de luces, como se autorizan para el servicio de ambulancias.** No se podrá utilizar rotulación removible que se adhiera a la carrocería mediante imanes. (Énfasis en el original.)

Conforme tales determinaciones de hechos y el derecho aplicable, la CSP concluyó:

La Comisión es el ente gubernamental encomendado con la reglamentación y fiscalización del servicio de ambulancias en Puerto Rico, en conjunto con el Departamento de Salud, y de los Portadores por Contrato para Personas con Impedimentos (PCVTI) y Portadores por Contrato de Vehículos de Transporte de Envejecientes (PCVTE). En virtud de dicha delegación, la Comisión ha establecido mediante reglamento las limitaciones de cada una de las franquicias bajo su jurisdicción. En el caso de las Franquicias PCVTI y PCVTE, la política de la agencia es que el servicio provisto por dichos concesionarios a sus comunidades específicas debe diferenciarse completamente del servicio de ambulancias. Una de las diferencias más significativas es el transporte de pacientes encamados.

Apartándose de dicha política pública, mediante la Resolución y Orden autorizando la operación de las franquicias de epígrafe se incluyó una disposición autorizándole "el uso de vehículos especiales, para que en ciertos casos de transporte de no emergencia, la persona con impedimento pueda ser transportado acostado, dadas las circunstancias especiales y específicas de cada caso". Dicha condición no forma parte de los Términos y Condiciones de las demás franquicias PCVTI y PCVTE, y no se conforma a la política pública de diferenciar estos servicios del servicio de ambulancias, cuya reglamentación es más rigurosa. Sin embargo, al entender que eliminar dicha disposición de los Términos y Condiciones de las franquicias de epígrafe modifica las autorizaciones de la concesionaria, esta Comisión entiende meritorio la celebración de una Vista Pública a los fines de determinar la viabilidad del servicio de transporte de pacientes encamados con unidades autorizadas a operar en las franquicias PCVTI y PCVTE y evaluar de qué manera, si alguna, el ofrecer este servicio pudiera confligir con servicios de transporte que se ofrecen bajo otras franquicias autorizadas, en particular atención al servicio provisto mediante ambulancias.

Por otra parte, **al entender que en este momento y bajo el estado de derecho actual permitir a una franquicia PCVTI y/o PCVTE transportar pacientes encamados constituye una amenaza inmediata a la salud y seguridad pública, esta Comisión, en virtud de la facultad provista mediante el Inciso (e) del Artículo 51 de la Ley de Servicio Público de Puerto Rico, supra, mediante la presente ordena a la concesionaria que cese y desista de la operación de todos sus vehículos bajo las Franquicias Núm. PCVTE-4665 y PCVTI-4666.** (Énfasis suplido.)

[...]

ORDEN

**SE ORDENA a la concesionaria querellada Golden Age Transportation Services Corp. H/N/C DoctorCITAS que CESE Y DESISTA la operación de todos sus vehículos bajo las Franquicias Núm. PCVTE-4665 y PCVTI-4666.**

El presente **CESE Y DESISTA** continuará en efecto **por el término de sesenta (60) días.**

**SE ORDENA** el señalamiento de una Vista Pública a celebrarse el día **20-marzo-2017 a las 9:00 A.M. en la Sala A en las Oficinas de la Comisión de Servicio Público ubicadas en la Carr. #1 Calle Bori #1608 (Antiguo Local La Electrónica, Primer Piso) San Juan, Puerto Rico.**

**En la Vista Pública la concesionaria expondrá las razones por las cuales entiende que procede el transporte de pasajeros encamados (entiéndase, en camilla o acostados) con unidades autorizadas a operar bajo las franquicias PCVTI y PVCTE. Adicionalmente, expondrá por qué no procede la enmienda a los Términos y Condiciones de su autorización para prohibir terminantemente este tipo de servicio y atemperarla a la política de la Comisión de Servicio Público en relación al servicio de ambulancias. (Énfasis suplido).**

[...]

Inconforme, Golden Age presentó el recurso de revisión de epígrafe en el cual hizo los siguientes señalamientos de error:

1. Erró la CSP al actuar de manera arbitraria, caprichosa e irrazonable al ordenar detener las operaciones de la concesionaria sin apoyo en el record y/o el expediente y sin proveer el debido proceso de ley.
2. Erró la CSP al emitir la orden de cese y desista:
  - a. Al utilizar el artículo 51 de la ley 109 de 28 de junio de 1962 y no cumplir con el párrafo (d) de dicho artículo.
  - b. En la alternativa, al utilizar el artículo 51 de la ley 109 de 28 de junio de 1962, también conocida como la ley de Servicio Público y no regirse por la Ley 225 de 1974, también conocida como Ley de Servicio de Ambulancias en Puerto Rico.
3. Erró la CSP al extender por 60 días la suspensión de la autorización en lugar del máximo permitido de 30 días, según el Reglamento #7076 de 21 de diciembre de 2005.

Luego de examinar el escrito de la recurrente, su moción en auxilio de jurisdicción y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

## II

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA secs. 2101 y ss., define el ámbito de la revisión judicial. Conforme su Sección 4.2, según enmendada, 3 LPRA sec. 2172, solamente órdenes o resoluciones finales dictadas por las agencias o funcionarios administrativos pueden ser revisadas judicialmente. Esta Sección establece, en lo pertinente, lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.

La LPAU no define específicamente el término "orden o resolución final". No obstante, describe "orden o resolución" como "cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una (1) o más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador". *Sec. 1.3 (g) de la LPAU, 3 LPRA sec. 2102 (g)*. Además, la Sección 3.14 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2164, establece que una orden o resolución final "deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hechos", conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso".

A su vez, esta ley considera una orden "interlocutoria" como "aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal". *Sec. 1.3 (i) de la LPAU, 3 LPRA sec. 2102 (i)*.

Estas disposiciones de la LPAU son parte de un conjunto de normas dirigidas a que la resolución u orden de la cual se recurra a los tribunales haya adjudicado finalmente las controversias suscitadas y exprese claramente las razones para el curso decisorio. Véase, D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da. ed., Bogotá, Forum, 2001, pág. 533.

Por su parte, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos sirve de apoyo a la norma de finalidad de las órdenes o resoluciones administrativas. Dicha doctrina permite que los tribunales discrecionalmente se abstengan de revisar la determinación de una agencia administrativa hasta tanto la misma haya tenido la oportunidad de considerar todos los aspectos en controversia y su decisión refleje la posición final de la persona o junta que dirija la entidad administrativa. Esto es, se requiere que los casos que se inician en el foro administrativo lleguen a su fin en la agencia antes de que el foro judicial intervenga. De no ser así, éste deberá abstenerse de entender en el caso hasta que concluyan los trámites administrativos. *Acevedo v. Mun. de Aguadilla*, 153 DPR 788, 802 (2001).

Sin embargo, conforme lo establecido en la Sección 4.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2173, no es necesario agotar el trámite ante la agencia "cuando el remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa".

Conforme lo anterior, se exceptúa de la norma de que no son revisables judicialmente las resoluciones u órdenes interlocutorias de una agencia administrativa cuando se plantea una controversia sobre la jurisdicción del foro administrativo y de las alegaciones se desprende que claramente la agencia no tiene jurisdicción. *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 492 (1997).

Por otro lado, es norma reiterada que le corresponde a los tribunales ser los guardianes de su jurisdicción, independientemente de que la cuestión haya sido planteada anteriormente o no. *Ponce Fed. Bank, FSB. v. Chubb Life Ins. Co.*, 155 DPR 309, 332 (2001).

### III

En su recurso la recurrente alega, en síntesis, que la CSP incidió al emitir la Orden Administrativa requiriéndole la paralización inmediata de sus operaciones sin haber hecho determinaciones específicas sobre alguna violación a la ley o reglamento de la CSP y sin haber celebrado vista pública. Además, expuso que la Orden Administrativa no vino acompañada por una Orden de Mostrar Causa y la vista se pautó unos 17 días después de la notificación y archivo en autos de la Orden. Señaló que con esta actuación la CSP violó el debido proceso de ley que le asiste.

Analizado el dictamen recurrido a la luz de la normativa antes expuesta concluimos que el referido dictamen es de naturaleza interlocutoria, por lo que carecemos de autoridad para ejercer nuestra función revisora. Como hemos indicado, una orden interlocutoria es una acción de la agencia que dispone de un asunto meramente procesal *Sec. 1.3 (i) de la LPAU, 3 LPRA sec. 2102 (i)*. Conforme la citada *Sección 4.2 de la LPAU y el Artículo 4.006 (c) de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de 2003, 4 LPRA sec. 24y. (c)*, el Tribunal de Apelaciones solo tiene jurisdicción para revisar una orden o resolución final de una



agencia administrativa en cuyo proceso se hayan agotado todos los remedios administrativos.

En *Crespo Claudio v. O.E.G.*, 173 DPR 804, 812-813 (2008), el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó:

Ahora bien, para que una orden o resolución sea considerada final, se requiere que la misma ponga fin al caso ante la Agencia y que tenga efectos sustanciales sobre las partes. [...] Además, para que dicha decisión tenga carácter de finalidad debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y una advertencia sobre el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial. 3 L.P.R.A. sec. 2164. Igualmente, la misma debe estar firmada por el Jefe de la Agencia o por un funcionario autorizado [...]

No cabe duda de que al incorporar tales requisitos el Legislador se aseguró que la intervención judicial se realizara después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la Agencia, de manera que no haya una intromisión de los tribunales a destiempo. [...] (Citas omitidas.)

Un examen ponderado de la orden recurrida nos convence de que ésta no cumple con los requisitos necesarios para ser considerada como una "orden o resolución" final. Si bien la Orden Administrativa incluye una concisa declaración de las determinaciones de hechos, conclusiones de derecho y la razón de política pública que justifica la acción tomada, la misma constituye una determinación de naturaleza interlocutoria que no pone fin al caso ante la CSP. Además, dicha orden no contiene las advertencias sobre el derecho a solicitar reconsideración y revisión judicial. Es decir, la determinación de que Golden Age paralice temporariamente sus operaciones constituye una determinación de naturaleza interlocutoria dado que no dispone finalmente de la controversia trabada. Por el contrario, de la Orden Administrativa en cuestión surge que la CSP ordenó a la recurrente a comparecer a una vista administrativa dentro del término de 15 días de la

notificación,<sup>2</sup> para presentar prueba sobre el asunto especificado en la orden. Luego de lo anterior, se continuará el procedimiento hasta que la CSP tome su determinación final sobre el asunto. Véase, *Reglas 28.02, 28.04 y 28.06 del Reglamento Núm. 7076.*

Conforme lo antes indicado, concluimos que la Orden Administrativa que se pretende revisar es un asunto interlocutorio, por lo cual no tenemos jurisdicción para revisarla en esta etapa y procede desestimar el recurso por falta de jurisdicción.

#### **IV.**

Por los fundamentos expuestos, se desestima el recurso presentado por falta de jurisdicción.

**Adelántese inmediatamente por correo electrónico, telefax y teléfono y notifíquese por la vía ordinaria.**

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

Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal

---

<sup>2</sup> El término de 15 días para celebrar la vista administrativa expira el 18 de marzo de 2017, pero por ser sábado, dicho término se extendió al próximo lunes, 20 de marzo de 2017. .