

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN - CAGUAS  
PANEL V

GOLDEN AGE  
TRANSPORTATION  
SERVICES CORP.

Recurrente

v.

COMISIÓN DE SERVICIO  
PÚBLICO DE PUERTO  
RICO

Recurrido

KLRA201700429

*Revisión*  
procedente de la  
Comisión de  
Servicio Público

Franquicias núm.:  
PCVTE-4665 y  
PCVTI-4666

Sobre: Orden de  
Cese y Desista;  
Enmienda a la  
Autorización de la  
Concesionaria

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Romero García

Sánchez Ramos, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2017.

La Comisión de Servicio Público, luego de autorizar expresamente el transporte de pasajeros acostados a un porteador público con franquicia para transportar envejecientes e impedidos, determinó que ello solo era compatible con otro tipo de franquicia (la de ambulancia) y, por tanto, modificó la franquicia inicialmente concedida. Como se explica en detalle a continuación, erró la Comisión al así actuar, pues la reglamentación y legislación pertinentes no limitan el transporte en controversia al ámbito exclusivo de una ambulancia.

I.

En mayo de 2013, la Comisión de Servicio Público (“CSP”), mediante una Resolución (la “Resolución Inicial”), autorizó a Golden Age Transportation Services, Corp. (la “Recurrente”) a operar 25 “unidades de menor cabida en la transportación de personas envejecientes” y 5 “unidades de menor cabida en la transportación de personas con impedimentos” (la “Autorización Inicial”), ambas

mediante paga y a través de todo Puerto Rico. Así pues, a través de la Resolución Inicial, se autorizó a la Recurrente como “Porteador por Contrato Vehículo Transporte de Impedidos y Envejecientes (PCVTI/PCVTE)”; es decir, se le concedió lo que llamaremos una “Franquicia de Porteador I/E”.

Se consignó en la Resolución Inicial que “se prohíbe el uso de las unidades como ambulancias categoría I”; en ese mismo párrafo, se añadió lo siguiente (nos referiremos a ello como la “Cláusula de Transporte Acostado”):

Sin embargo, [d]ebido 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 ... autoriza ... el uso de vehículos especiales, para que en ciertos casos de transporte de no emergencia, la persona con impedimento pueda ser transportad[a] acostad[a], dadas las circunstancias especiales y específicas de cada caso.

Se requirió, además, que las unidades tengan “equipo de primeros auxilios, extintores de incendios y una puerta de emergencia”, y que el operador complete un “curso de primeros auxilios por una entidad acreditada”. Además, se incluyó la advertencia de que “esta autorización estará sujeta a enmienda, suspensión o derogación por esta Comisión cuando a su juicio el interés público así lo amerite”.

Aproximadamente cuatro años después, la CSP cambió de rumbo y emitió, en mayo de 2017, una Resolución (la “Resolución de Cese y Desista”), mediante la cual anunció su intención de enmendar la Autorización Inicial con el fin de eliminar la Cláusula de Transporte Acostado y, así, prohibir que la Recurrente utilice sus unidades para transportar personas acostadas. Como apoyo a dicha acción, la CSP citó el Artículo 24 de su ley orgánica, el cual dispone que “[t]oda autorización estará sujeta a enmienda, suspensión o derogación por la Comisión...”. Ley 109 de 28 de junio de 1962, según enmendada (“Ley Orgánica”), 27 LPRA sec. 1111. En la Resolución de Cese y Desista, se dispuso que, antes de tomar una determinación definitiva, se celebraría una vista pública; en el

entretanto, la CSP le ordenó a la Recurrente cesar y desistir de la operación de “todos sus vehículos” bajo las franquicias autorizadas en la Resolución Inicial.

En apoyo de su determinación y anuncio, la CSP consignó que “la política de la agencia es que el servicio provisto” por este tipo de porteador “debe diferenciarse completamente del servicio de ambulancias”, “cuya reglamentación es más rigurosa”, y que “una de las diferencias más significativas es el transporte de pacientes encamados”. La CSP expresó que la Resolución Inicial se “apart[ó] de dicha política pública”, al autorizar el transporte “acostado”, y que “las demás franquicias” análogas no gozan de una autorización similar.

Luego de una vista pública, la CSP notificó, el 4 de mayo de 2017, una Resolución y Orden (la “Resolución Recurrída”), mediante la cual acogió un informe emitido por el oficial examinador de la referida vista (el “Informe”) y, así, enmendó la Resolución Inicial para eliminar la Cláusula de Transporte Acostado. En el Informe, se determina que la referida cláusula se concedió “de manera atípica” en la Resolución Inicial, y se tomó “conocimiento oficial” de que este tipo de cláusula “no forma parte” de las autorizaciones concedidas a franquicias similares a las autorizadas a la Recurrente. Se razona en el Informe que permitir el transporte de encamados en las Franquicias de Porteadores I/E los “convertiría en ambulancias” y que la reglamentación pertinente, distinta a la aplicable a ambulancias, no disponen las “garantías de seguridad requeridas a las ambulancias”, por lo cual, si la CSP permite lo solicitado por la Recurrente, se configuraría una “amenaza a la salud y seguridad pública”.

El 22 de mayo de 2017, la Recurrente presentó el recurso de referencia, junto a una moción en auxilio de jurisdicción, la cual denegamos ese mismo día; además, le ordenamos a la CSP que

mostrara causa por la cual no debíamos revocar la Resolución Recurrída.

La Recurrente argumenta que la Autorización Inicial es un “derecho de propiedad” o “derecho adquirido”; que no se presentó prueba ante la CSP de que la Recurrente haya incurrido en alguna violación a la normativa aplicable al operar sus unidades, ni que exista queja o querrela en su contra al respecto; que la Resolución Recurrída no se basa en el “expediente del caso”; que a la Recurrente nunca se le ha “multado o sancionado por violación alguna”; y que la Resolución Recurrída es una “actuación arbitraria y caprichosa” de la CSP. Planteó la Recurrente que ha realizado “inversiones económicas cuantiosas”, descansando en la Autorización Inicial, y que la CSP estaba impedida, por la doctrina de actos propios, de modificar la misma de la forma en que lo hizo. Sostiene la Recurrente que el servicio que provee se diferencia del provisto por una ambulancia, irrespectivamente de si el cliente o paciente va acostado o no, pues las ambulancias transportan pacientes que “requieren durante su transporte una atención o cuidado médico”, mientras que en sus unidades se transportan personas que “lo único que necesitan es movilizarse de un punto A a un punto B y entienden que es más conveniente que el transporte sea recostado, en silla de rueda, acostado o semiacostado”.

La CSP compareció en oposición al recurso. Argumentó que la Autorización Inicial, en cuanto permitió el transporte de personas encamadas, constituyó un “error administrativo”, el cual es contrario a la “reglamentación aplicable y la política pública de la CSP”. Planteó que las unidades en controversia no “cumplen con aspectos de seguridad imprescindibles”, “poniendo en riesgo la seguridad y salud” de las personas así transportadas.

## II.

Los tribunales tienen que otorgar gran deferencia a las decisiones que toman las agencias administrativas, pues son estas las que, de ordinario, poseen el conocimiento especializado para atender los asuntos que les han sido encomendados por ley. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Se presumen correctas las determinaciones de hecho emitidas por las agencias administrativas y estas deben ser respetadas a menos que quien las impugne presente evidencia suficiente para concluir que la decisión de la agencia fue irrazonable de acuerdo con la totalidad de la prueba examinada. *Íd.*

Además de la deferencia que se le brinda a las determinaciones de hecho de las agencias administrativas, la aplicación e interpretación de las leyes que a dicha agencia le corresponde administrar y poner en vigor, también merece deferencia; independientemente de que exista otra interpretación razonable. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty, et al.* II, 179 DPR 923, 940-942 (2010). Claro está, no cabe hablar de deferencia judicial cuando nos encontramos ante una interpretación estatutaria que afecta derechos fundamentales, resulta irrazonable o conduce a la comisión de injusticias. *Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway*, 149 DPR 881, 889 (1999). Asimismo, “cuando la agencia interpreta el estatuto que viene llamado a poner en vigor de forma tal que produce resultados contrarios al propósito de la ley, dicha interpretación no puede prevalecer”. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 745 (2012); *Asoc. Tulip/Monteverde v. J.P.*, 171 DPR 863, 873 (2007). En estos casos, la revisión judicial se limita a determinar si la agencia actuó arbitrariamente o de manera tan irrazonable que su actuación constituye un claro abuso de discreción. *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR

194, 210 (1987); *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975).

En resumen, la deferencia reconocida a las agencias debe ceder cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling, supra*, 184 DPR a la pág. 744.

### III.

El principal argumento de la CSP, en defensa de la actuación impugnada, es que la Cláusula de Transporte Acostado es incompatible con la reglamentación y legislación administrada por la CSP, pues permitiría que unidades autorizadas bajo una Franquicia de Porteador I/E opere como una ambulancia categoría I. Por ello, es preciso examinar con cuidado qué exactamente dispone la referida legislación y reglamentación. Como se podrá apreciar luego de dicho análisis, la realidad es que este tipo de transporte no es exclusivo de una franquicia de ambulancia.

En la legislación pertinente, se define una ambulancia de la siguiente forma (27 LPRA 2102(b)):

(b) Ambulancia – Significa vehículo de motor público o privado, especialmente diseñado, construido o modificado y equipado para ser usado en la transportación dentro del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de personas enfermas o lesionadas, heridas, incapacitadas, imposibilitadas o inválidas. Dicha transportación puede ser aérea, terrestre o marítima, operada por paga o sin paga.

También se define una ambulancia “categoría I” de la siguiente forma (27 LPRA sec. 2102(b)):

Categoría I – Ambulancia destinada a la transportación de pacientes que no son de emergencia y que por lo tanto no

necesitan ser transportados en camillas ni asistencia médica inmediata [sic]. Esta ambulancia podrá ser de tipo autobús o *station wagon* y deberá estar provista de equipo de primera ayuda. Para operar este tipo de ambulancias sólo se requerirá un chofer de ambulancia quien deberá poseer una certificación de haber aprobado un curso de primera ayuda aprobado por el Secretario de Salud.

Por su parte, la Sección 4.02 del Reglamento para el Servicio de Ambulancias en Puerto Rico (Reglamento Núm. 6737 de 2003, o el “Reglamento de Ambulancias”), en lo pertinente, define la “ambulancia” de la misma forma que la citada ley. En cuanto a la ambulancia categoría I, el Reglamento de Ambulancias (sec. 4.02) la define de la siguiente manera:

1. Categoría I – Ambulancia destinada a la transportación o traslado de pacientes cuya condición médica no constituye una emergencia.

El Reglamento de Ambulancias también define al “Operador o Chofer de Ambulancia” de la siguiente forma (Sección 4.16):

Persona adiestrada en Primera Ayuda que haya tomado y aprobado al menos un curso de por lo menos veinte (20) horas de Resucitación Cardio-Pulmonar Básico (C.P.R.) de la Asociación Americana de Corazón (AMA). Debe tener licencia de conducir entre las categorías cuatro (4) o cinco (5), expedida por el Departamento de Transportación y Obras Públicas y licencia de operador expedida por la Comisión.

Este Reglamento también impone un número de otros requisitos a quien interese una licencia de operador de ambulancia (por ejemplo, en cuanto a edad, antecedentes penales, salud, dopaje, status contributivo, pensión alimentaria, seguro social, etc.). Véase Sección 6.01 del Reglamento de Ambulancias, *supra*.

En cuanto al transporte de pacientes por una ambulancia categoría I, el Reglamento de Ambulancias, en su Sección 7.08, le requiere a la unidad cumplimentar una “Hoja de Paciente”, en la cual deberá constar cierta información sobre el paciente y su transporte, y la cual “deberá ser entregada a la facilidad médica que reciba al paciente”. En cuanto a la unidad como tal, la Sección 13.04 del Reglamento de Ambulancias establece un número de requisitos relacionados con la pintura y rotulación de la misma, y se

requiere, además, que la unidad cuente con aquellos “equipos, materiales y suministros” recomendados por el Departamento de Salud.

Por otra parte, el Reglamento para Vehículos Públicos de Menor Cabida (Reglamento Núm. 7505 de 13 de mayo de 2008, o el “Reglamento”) es el que contempla, en la Sección 2.01(qq) y (rr), las Franquicias de Porteador I/E:

qq) “PCVTE” – Franquicia concedida por la Comisión de Servicio Público para un porteador por contrato que dedica su vehículo público exclusivamente para el transporte de envejecientes.

rr) “PCVTI” – Vehículo Público utilizado exclusivamente para el transporte de personas con impedimentos.

El chofer u operador de estas unidades debe cumplir con requisitos similares a los del chofer de ambulancia, véase sección 12.01 del Reglamento.

Las unidades de las Franquicias de Porteador I/E “deberán estar equipadas con cinturones de seguridad, equipo de primeros auxilios, extintores de incendios y una puerta de emergencia”. Secciones 26.02(17) y 27.02(15) del Reglamento. Estas unidades, además, deben someterse a inspección por la CSP cada 4 meses. Sección 26.02(19) y 27.02(18) del Reglamento.

El Reglamento prohíbe que las unidades autorizadas para transporte de envejecientes sean utilizadas como “ambulancia categoría I según se define en la Ley de Ambulancias de PR”. Sec. 26.02 (2) del Reglamento, *supra*. Se dispone, además, que estas autorizaciones estarán sujetas a “enmienda, suspensión o derogación por esta Comisión cuando a su juicio el interés público así lo amerite”. Sección 26.02(10) del Reglamento.

#### IV.

Según se desprende de lo anterior, nada en la legislación y reglamentación pertinente excluye, o impide, que unidades bajo Franquicias de Porteadores I/E transporten personas acostadas, tal



como se autorizó expresamente mediante la Cláusula de Transporte Acostado. Lejos de constituir un error administrativo, por ser supuestamente contraria a la normativa vigente, como argumenta la CSP, la realidad es que lo impermisible es limitar, sin base estatutaria o reglamentaria, el transporte de personas acostadas a través de las unidades de las Franquicias de Porteadores I/E, como lo pretendió hacer aquí la CSP a través de la Resolución Recurrída.

En efecto, el tipo de transporte aquí en controversia no es lo que distingue a una ambulancia, ni es exclusivo de su ámbito; es decir, una ambulancia categoría I puede transportar pacientes “sentados” y una unidad de las Franquicias de Porteadores I/E puede transportar pacientes “acostados”. Lo que distingue una ambulancia, del otro tipo de transporte de pasajeros contemplado por la CSP, es que el servicio de ambulancia categoría I presupone a un paciente que va a necesitar, o probablemente necesitará, cuido médico, y, además, supone que el traslado se realiza hacia una facilidad médica. Véase 27 LPRA 2102(b) (aludiendo a la “transportación de pacientes que no son de emergencia” ni necesita ser “transportado en camillas”); 27 LPRA 2102(b) (requiriendo que chofer de ambulancia categoría I haya aprobado “curso de primera ayuda”); Sección 4.02 del Reglamento de Ambulancias (ambulancia categoría I es para “traslado de **pacientes** cuya **condición médica** no constituye una emergencia”) (énfasis suplido); sección 7.08 del Reglamento de Ambulancias (ambulancia categoría I deberá entregar Hoja de Paciente a “facilidad médica que reciba al paciente”).

Esta conclusión se fortalece al considerar que, contrario a lo argumentado por la CSP, no hay en la reglamentación o legislación vigente disposición o requisito alguno, distinto los aplicables a las Franquicias de Porteadores I/E, dirigido específicamente a la seguridad de pacientes acostados que se transportan por

ambulancia categoría I. En lo pertinente, las únicas diferencias sustantivas (relacionadas con seguridad de un pasajero) entre la reglamentación aplicable a las ambulancias categoría I, y la aplicable a las Franquicias de Portadores I/E, es que: (i) al chofer de ambulancia se le requiere haber tomado un curso de primera ayuda y (ii) la ambulancia deberá contar con cierto equipo recomendado por el Departamento de Salud. No obstante, ello es, precisamente, compatible con la verdadera distinción entre una ambulancia categoría I y una unidad de Franquicia de Porteador I/E – la primera transporta un paciente que probablemente necesitará cuidado médico, mientras la segunda transporta un pasajero sin que se anticipe necesidad de cuidado médico. Más aún, en este caso particular, la Autorización Inicial requirió, de todos modos, que los choferes de la Recurrente completen un “curso de primeros auxilios por una entidad acreditada”.

En fin, distinto a lo argumentado de forma genérica y abstracta por la CSP, no encontramos (ni la CSP aludió a) base específica en la reglamentación pertinente para concluir que el transporte de personas acostadas por la Recurrente (o por cualquier otro poseedor de una Franquicia de Porteador I/E) constituye una “amenaza a la salud y seguridad pública”. Adviértase, por ejemplo, que no hay controversia sobre el hecho de que el récord está huérfano de alegación sobre algún ejemplo de daño sufrido, o situación peligrosa enfrentada, por alguno de los pasajeros de la Recurrente, como consecuencia de haber estado acostado mientras se le transportaba.

Aunque es cierto que la legislación y reglamentación pertinente, así como los propios términos de la Autorización Inicial, advierten que la misma podrá ser modificada por razones de “política pública”, ello no constituye una licencia para actuar de forma arbitraria o contraria a la legislación y reglamentación pertinentes.

Como se ha explicado, es la modificación decretada en la Resolución Recurrída la que es contraria a la legislación y reglamentación aplicables, mientras que la Cláusula de Transporte Acostado es un reconocimiento de una facultad que tiene todo poseedor de una Franquicia de Porteador I/E, por ser compatible con dicha normativa, aun sin que se incluya expresamente dicha cláusula en la autorización correspondiente.

V.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca, y deja sin efecto, la Resolución de la Comisión de Servicio Público notificada el 4 de mayo de 2017, por lo cual se mantiene, con plena vigencia y efecto, la Resolución del 28 de mayo de 2013.

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

La Jueza Grana Martínez disiente con opinión escrita.

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



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS  
PANEL V

GOLDEN AGE  
TRANSPORTATION  
SERVICES CORP.

RECURRENTE

v.

COMISIÓN DE  
SERVICIO PÚBLICO DE  
PUERTO RICO

RECURRIDO

KLRA201700429

Revisión  
procedente de la  
Comisión de  
Servicio Público

Franquicia Núm.  
PCVTE-4665 Y  
PCVTI-4666

Sobre:  
Orden de cese y  
desista; enmienda a  
la autorización de la  
concesionaria

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, y las Juezas Grana Martínez y Romero García.

**VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA GRANA MARTÍNEZ**

Esta vez diferimos de la opinión mayoritaria. La Comisión de Servicio Público actuó en el ejercicio de la autoridad que le otorgó el legislador, conforme a su reglamentación interna y de acuerdo con sus conocimientos especializados, sobre los asuntos que le han sido delegados.

A nuestro juicio, los compañeros de la mayoría se equivocan al concluir que la Comisión de Servicio Público, prohibió a la recurrente, transportar pasajeros encamados (entiéndase en camillas o acostados) sin base estatutaria o reglamentaria.

Por el contrario, entendemos que la resolución recurrida es razonable, porque está basada en evidencia sustancial y es conforme a derecho. La Comisión del Servicio Público es el organismo administrativo especializado, a cargo de reglamentar las empresas de vehículos privados, dedicados al comercio. El reconocimiento a su conocimiento especializado cobra mayor significado, cuando está en riesgo la salud y seguridad de los usuarios. Por esa razón, el legislador confirió a la Comisión de Servicio Público la autoridad

para reglamentar todo lo relacionado a la seguridad de los vehículos privados, dedicados al comercio. Como parte de los poderes delegados, es responsable de regular el servicio de ambulancia en coordinación con el Departamento de Salud y los servicios de transporte de personas con impedimentos y envejecientes. El poder delegado a la Comisión, le permite suspender una licencia, sin notificación previa, entiende que la operación del vehículo constituye una amenaza a la salud y seguridad.

La resolución recurrida está fundamentada en la autoridad que tiene la Comisión para garantizar la seguridad de las personas transportadas en los vehículos de la recurrente. La reglamentación de los vehículos públicos de menor cabida, aplicable al transporte de personas impedidas y envejecientes, solo contempla el transporte de pasajeros sentados con cinturones de seguridad. No contempla el transporte de personas encamadas o acostadas. A estos vehículos, solo se les exige equipo de primeros auxilios, extintores de incendios y puertas de emergencia.

La reglamentación aplicable al servicio de ambulancias es más rigurosa, porque persigue garantizar la seguridad de los usuarios del servicio. Las ambulancias son vehículos especialmente diseñados, contruidos, modificados o equipados, para transportar personas enfermas, lesionadas, heridas, incapacitadas, imposibilitadas o inválidas. La ley y la reglamentación de la Comisión las clasifican en tres categorías. La categoría I permite el transporte de pacientes en situaciones que no son de emergencia y que no están encamadas. Las categorías II y III contemplan el transporte de personas que, debido a sus circunstancias particulares, es necesario que sean transportadas acostadas o encamadas. Estas ambulancias tienen que estar equipadas como una sala de emergencia. El personal que las ocupa tiene cumplir con

cursos y certificaciones, que no se exige a los transportistas de envejecientes y personas impedidas.

Conforme al derecho aplicable, no podemos estar de acuerdo con la mayoría. A nuestro juicio, la Comisión actuó razonablemente al no autorizar a la recurrente el transporte de personas encamadas. Los vehículos autorizados para el transporte de envejecientes y personas impedidas, no cuenta con los requerimientos necesarios para garantizar la salud, seguridad y vida de personas encamadas. Por esa razón, es que diferimos de la opinión mayoritaria.

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2017.

**Grace M. Grana Martínez**  
**Jueza del Tribunal de Apelaciones**