

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

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Departamento de
Asuntos del
Consumidor

Caso Núm.
SJ0013057

KLRA201500326

Sobre:
Ley Núm. 77-1964

Panel Especial integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y la Jueza Cortés González¹

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2018.

El señor 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, "los recurrentes") presentaron un recurso de revisión judicial en el que impugnaron una Resolución emitida por el Departamento de Asuntos del

¹ En virtud de la Orden Administrativa Núm. TA-2016-233 del 21 de septiembre de 2016, se designa a la Hon. Nereida Cortés González en sustitución del Hon. Sigfrido Steidel Figueroa.

Consumidor (DACo). En el dictamen impugnado, 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 y resolvió 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).

Evaluados los planteamientos de las partes, dictamos Sentencia el 29 de febrero de 2016 en la que determinamos revocar la Resolución recurrida por entender que el DACo carecía de jurisdicción sobre la materia planteada ante sí.

Posteriormente, la OAM acudió mediante un recurso de *certiorari* ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Mediante opinión notificada el 2 de enero de 2018, nuestro más alto foro revocó la Sentencia impugnada y determinó que el DACo es el foro con jurisdicción para atender la querrela presentada por la OAM en contra de la parte recurrente. A tenor con ello, devolvió el caso a este Tribunal para dilucidar los errores señalados.

Evaluados los señalamientos de error, **revocamos** la Resolución impugnada y devolvemos el caso al DACo para que proceda a tenor con lo dispuesto en esta Sentencia. Veamos.

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 añadir 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 señor García Estrada ya poseía tres (3) unidades en el área de 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. 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 y acordaron que el señor 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.² 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 aquí recurrentes. Surge de la Resolución y Orden que el acuerdo allí autorizado tendría una vigencia de cinco (5) años a partir de la notificación de la Resolución.

Posteriormente, 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-querellados), 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 Justicia, también conocido como Reglamento sobre Competencia Justa.

El 5 de agosto de 2014, los co-querellados presentaron ante el DACo una Contestación a Querrela 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 querrela 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

² Escrito en Cumplimiento de Orden, Anejo VI, págs. 95-103.

reglamentación especial de la 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 querrela y solicitudes de desestimación. En cumplimiento con esto, la OAM y el ELA presentaron Moción en Oposición a Solicitud de Desestimación de la Querrela y Solicitando Orden bajo la Regla Per se. Sostuvieron que el DACo ostenta jurisdicción sobre la materia para dilucidar la querrela de autos. Plantearon que contrario a lo argumentado por los querellados, 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 varios trámites, el 13 de noviembre de 2014, la parte querellante (OAM y ELA) presentó una Moción de Orden y Resolución Sumaria. En esta, señaló que los co-querellados 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, entre otros argumentos.

Finalmente, el 28 de enero de 2015, el DACo emitió Resolución Sumaria en la que declaró Ha Lugar la querrela. La agencia concluyó que el acuerdo formulado por el grupo de transportistas escolares querrellados 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. El DACo determinó que las infracciones incurridas por los querrellados se traducen en violaciones per se a las leyes que regulan las restricciones al comercio del ELA.

Por otro lado, la agencia ordenó a los querrellados, 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.³ Se apercibió a los querrellados de su derecho a recurrir de la determinación emitida, conforme al Procedimiento Administrativo Aplicable, (LPAU).

El 17 de febrero de 2015, los co-querrellados presentaron Moción de Reconsideración ante el DACo, la cual no fue acogida por la agencia. En desacuerdo, la parte recurrente presentó el recurso que nos ocupa y señaló los siguientes errores:

³ En cuanto al co-querrellado Luis Reyes Caraballo, quien falleció, desestimó la querrela en su contra.

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.

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.

La OAM compareció mediante *Escrito en Cumplimiento de Orden* el 22 de mayo de 2015. Evaluados los planteamientos de las partes, dictamos Sentencia en la que resolvimos que el DACo actuó sin jurisdicción al entender en la querella sometida por la OAM en contra de los aquí recurrentes, por lo que revocamos la Resolución sumaria emitida por el DACo.

No obstante, la parte recurrida presentó un recurso de *certiorari* ante el Tribunal Supremo para impugnar la Sentencia dictada por este foro apelativo. Así las cosas, el Tribunal Supremo revocó la Sentencia impugnada y devolvió el caso para que evaluemos el resto de los señalamientos de error que fueron planteados. A tenor con esta directriz, resolvemos.

II

La Ley de Monopolios y la Prescripción

La Ley Núm. 77 de 25 de junio de 1964, conocida como 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.” Aguadilla Paint Center v. Esso, 183 DPR 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.” 10 LPRa sec. 258.

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

En cuanto a la prescripción de los procedimientos al amparo de la Ley de Monopolios, *supra*, el Artículo 11 establece:

Ningún procedimiento criminal bajo este capítulo podrá incoarse después de transcurridos cuatro (4) años de haberse cometido el último acto que constituya, en todo o en parte, una violación por la cual se acusa.

Disposición sumaria en las agencias administrativas

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 2101, *et seq.* [en adelante LPAU], “estableció un cuerpo de reglas mínimas que provee uniformidad al procedimiento decisonal de las agencias públicas en nuestra jurisdicción [...] con el propósito de alentar la solución informal de las controversias administrativas”. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 DPR 969, 991 (2011). La mencionada disposición legal, además, “permite y faculta a las entidades administrativas a disponer de los asuntos ante su consideración mediante resolución sumaria”, salvo la ley orgánica de la agencia disponga lo contrario. OCS v. Universal, 187 DPR 164, 177 (2012); Torres Santiago v. Depto. Justicia, *supra*, pág. 991. En particular, la Sección 3.7 de la LPAU dispone que:

(b) Si la agencia determina a solicitud de alguna de las partes y luego de analizar los documentos que acompañan la solicitud de orden o resolución sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como aquéllos que obren en el expediente de la agencia, que no es necesario celebrar una vista adjudicativa, podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias, ya sean de carácter final, o parcial resolviendo cualquier controversia entre las partes, que sea separable de las controversias, excepto en aquellos casos donde la ley orgánica de la agencia disponga lo contrario.

La agencia no podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias en los casos en que:

(1) Existen hechos materiales o esenciales controvertidos;

- (2) hay alegaciones afirmativas en la querrela que no han sido refutadas;
- (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la petición una controversia real sobre algún hecho material y esencial, o
- (4) como cuestión de derechos no procede. (Énfasis suplido; subrayado nuestro). 3 LPRA sec. 2157.

Mediante la resolución sumaria se agiliza “el proceso adjudicativo en casos en que no estén presentes los hechos materiales en controversia”. OCS v. Universal, *supra*, pág. 177. De manera, que “[n]ada impide que una agencia pueda adjudicar sin celebrar una vista evidenciaria cuando no exista controversia sobre los hechos y, además, toda la evidencia documental que surge del expediente señale claramente la corrección de la determinación de la agencia”. *Íd.*, pág. 178. Lo anterior evita la celebración de una vista evidenciaria que no aporta ningún elemento meritorio al proceso analítico. *Ibíd.*

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha recalcado que “la naturaleza informal o sumaria de un proceso adjudicativo no puede ser un obstáculo para que se le garanticen a las partes afectadas el mínimo irreductible de garantías procesales reconocidas como justas y equitativas”. Torres Santiago v. Depto. Justicia, *supra*, pág. 993. En ese sentido, es menester que se le conceda a la parte afectada:

una notificación adecuada, la oportunidad de confrontarse con la prueba de la otra parte, la de presentar la suya propia, la de reconsiderar la determinación administrativa y la de revisar judicialmente dicha determinación. *Íd.*, pág. 994.

En cuanto a la disposición sumaria de controversias al amparo de la Ley de Monopolios, el Tribunal Supremo resolvió que, como regla general, este tipo de caso no se debe dilucidar mediante el mecanismo procesal de sentencia sumaria. General Gases & Supplies v. Shoring and Forming Systems, 153 DPR 861, 873 (2001). Ello tiene el propósito de que el tribunal tenga ante

sí todos los elementos necesarios que le permitan tomar una decisión acertada. *Id.*

III

En el presente caso, el Tribunal Supremo resolvió que el DACo posee jurisdicción para dilucidar la querella presentada por la OAM y el ELA. A continuación, procedemos a discutir los demás errores señalados por la parte recurrente.

En su segundo señalamiento de error, la parte recurrente sostuvo que el DACo incidió al emitir una Resolución Sumaria que no solamente es contraria a derecho, sino que viola la cláusula del debido proceso de ley al privar a la parte recurrente de una vista adjudicativa con las garantías establecidas en nuestro ordenamiento jurídico. En su tercer señalamiento de error, la parte recurrente sostuvo que el DACO incidió al aplicar la regla *per se* porque, presuntamente, esta regla no ha sido avalada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico y porque es una presunción judicial que no puede utilizarse para disponer sumariamente de las querellas. Ambos errores los discutiremos en conjunto.

Según la jurisprudencia antes citada, como regla general, en Puerto Rico no se debe resolver un caso bajo el Artículo 2 de la Ley de Monopolios, *supra*, por la vía sumaria. Esto, como mencionamos anteriormente, tiene el propósito de permitir al juzgador, antes de elegir por cuál doctrina se inclinará su análisis, si la regla *per se* o la regla de la razonabilidad, tenga ante sí todos los elementos necesarios que le permitan tomar una decisión acertada⁴. Ello no quiere decir que los casos bajo el Artículo 2 de la Ley de Monopolios no son susceptibles de la aplicación de la regla *per se*, como alega la parte recurrente. Más bien, se trata

⁴ General Gases & Supplies v. Shoring and Forming Systems, *supra*.

de un ejercicio adjudicativo del juzgador en el que deberá evaluar, una vez tiene todos los elementos de juicio del caso, la doctrina aplicable a los hechos particulares.

En el presente caso, el DACO no celebró una vista administrativa y dispuso de la querrela de forma sumaria. Ello por entender que el acuerdo formalizado por el grupo de transportistas violó *per se* la Ley de Monopolios. No obstante, entendemos que el DACO debió celebrar una vista adjudicativa previo a adjudicar los méritos de la querrela, cónsono con el inciso (c) del Artículo 2 de la Ley de Monopolios, *supra*, que preceptúa la celebración de una vista luego de la notificación de una querrela al amparo de dicha ley. Asimismo, la *Notificación de Querrela* apercibe a la parte querrelada (recurrente) que se le notificaría de la fecha de la vista administrativa a la que la parte podría comparecer acompañado de abogado. Las disposiciones sumarias en casos de Ley de Monopolios son desalentadas por nuestro ordenamiento jurídico.

En la contestación a querrela presentada ante el DACO, la parte recurrente alegó que no existía intención de infringir la ley, que no existía ninguna conspiración o acuerdo para restringir el comercio y que no se causó daño a la competencia ni al flujo de los negocios en el mercado. Para que, en efecto, la parte recurrente pueda probar sus alegaciones, el DACO debe celebrar una vista adjudicativa en la que le permita presentar prueba y defenderse de las imputaciones en su contra. Máxime cuando gran parte del trámite administrativo se enfocó en el aspecto jurisdiccional del caso. En fin, concluimos que el segundo error señalado fue cometido y procede devolver el caso a la agencia para que celebre una vista administrativa. No obstante, concluimos que el tercer error no se cometió pues ambas, tanto

la regla *per se* como la regla de la razonabilidad, han sido reconocidas en Puerto Rico⁵.

Por último, en su cuarto señalamiento de error, la parte recurrente alegó que la querrela presentada por la OAM está prescrita, por lo que erró el DACO al denegar la solicitud de desestimación de la querrela. Este error no se cometió.

Según surge del citado Artículo 11 de la Ley de Monopolios, *supra*, el término prescriptivo aplicable es de cuatro (4) años de haberse cometido el último acto que constituya (en todo o en parte) la violación por la que se acusa. En el presente caso, la querrela se radicó ante el DACo el 10 de julio de 2014. El acuerdo por el cual se le imputa la violación a la Ley de Monopolios fue vertido para record y acogido por la CSP mediante Resolución y orden del 23 de abril de 2010. No obstante, el acuerdo tiene una vigencia de cinco (5) años desde su notificación, hasta el 27 de abril de 2015. Ante ello, es forzoso concluir que a la fecha de su presentación, 10 de julio de 2014, la querrela no había prescrito.

IV

Por los fundamentos previamente esbozados, se REVOCA la Resolución Sumaria recurrida y se devuelve el caso al DACo para que celebre una vista a tenor con lo dispuesto en esta Sentencia.

Notifíquese.

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

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

⁵ Véase también Martin's BBQ v. García de Gracia, 178 DPR 978, 993 (2010)