

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

HOLSUM DE PUERTO RICO,
INC.

Recurrente

Vs.

NEGOCIADO DE TRANSPORTE Y
OTROS SERVICIOS PÚBLICOS

Recurrido

KLRA202000069

Revisión
procedente del
Negociado de
Transporte y
Otros Servicios
Públicos

Boleto Núm.:
44099

Sobre: Revisión
de Boleto de
Infracción

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Juez Romero García y la Juez Méndez Miró Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de julio de 2020.

Holsum de Puerto Rico, Inc. (Holsum) solicita que este Tribunal revise la *Resolución y Orden* que emitió el Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos (Negociado). En esta, el Negociado ordenó pagar el boleto de infracción que emitió a uno de sus conductores por no tener la Licencia de Operador de Transporte de Carga (Licencia de Operador).

Se confirma la determinación del Negociado.

I. Tracto Procesal

El 2 de mayo de 2019, el Negociado emitió un boleto de \$25.00 en contra del Sr. Antonio Junior Colón Sala (señor Colón), conductor de carga de Holsum. El boleto identificó como infracción el "utilizar operador no autorizado por CSP".¹

En desacuerdo, Holsum presentó una *Solicitud de Vista Administrativa para Revisión de Boleto*. El Negociado celebró una vista el 20 de junio de 2019.

¹ Apéndice de *Escrito de Revisión de Decisión Administrativa*, pág. 57.

El 2 de octubre de 2019,² el Negociado emitió una *Resolución y Orden*. Determinó que el Reglamento para el Transporte Comercial, Reglamento Núm. 7470 de 4 de marzo de 2008 (Reglamento 7470), establece que los conductores deben tener la Licencia de Operador que expide el Negociado. Declaró no ha lugar la revisión y ordenó el pago del boleto.

Insatisfecho, Holsum presentó una *Solicitud de Reconsideración*. Señaló que un Panel Hermano de este Tribunal, mediante el recurso KLRA20190008, determinó que no debe exigirse la Licencia de Operador cuando el conductor tiene un Certificado de Manejo expedido por Holsum. Invocó la doctrina de cosa juzgada.

El Negociado acogió la *Solicitud de Reconsideración* y celebró una vista el 10 de diciembre de 2019.

Posteriormente, el 4 de enero de 2020,³ el Negociado emitió una *Resolución y Orden*. Descartó que aplique la doctrina de cosa juzgada. Indicó que el Reglamento Núm. 8963 de 22 de mayo de 2017 (Reglamento 8963) enmendó el Reglamento 7470. Explicó que tal enmienda modificó el lenguaje de la sección 391.33 para exigir que los conductores ostenten la Licencia de Operador, además del Certificado de Manejo.

Inconforme, Holsum presentó un *Escrito de Revisión de Decisión Administrativa* e indicó:

ERRÓ EL [NEGOCIADO] AL DECRETAR QUE EL REGLAMENTO 7470 NO PROVEE PARA QUE HOLSUM PUEDA CERTIFICAR A SUS CONDUCTORES COMO APTOS PARA MANEJAR SUS VEHÍCULOS EN SUSTITUCIÓN DE LA LICENCIA DE [O]PERADOR QUE EXPIDE EL [NEGOCIADO].

ERRÓ EL [NEGOCIADO] AL OBVIAR EN SU ARGUMENTACIÓN DE DERECHO LA APLICACIÓN DE LA SECCIÓN 391.31 DEL [REGLAMENTO 7470].

² Se notificó el 23 de octubre de 2019.

³ Se notificó el 15 de enero de 2020.

ERRÓ EL [NEGOCIADO] AL NEGARSE A DECLARAR COSA JUZGADA EL PRESENTE LITIGIO POR HABERSE YA RESUELTO, DE FORMA FINAL Y FIRME, LA MISMA CAUSA DE ACCIÓN EN EL CASO HOLSUM V. COMISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, KLRA20190008.

Posteriormente, el Negociado, por conducto del Estado, presentó su *Alegato en Oposición del NTSP*. Con el beneficio de las comparecencias, se resuelve.

II. Marco Legal

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRA sec. 9672, autoriza la revisión judicial de las decisiones de las agencias administrativas. Este Tribunal puede conceder el remedio que se solicita o cualquier otro que considere apropiado. 3 LPRA sec. 9676.

La revisión judicial permite asegurar que las actuaciones de los organismos administrativos están de acuerdo con las facultades que legalmente les fueron concedidas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). Particularmente, este Tribunal puede evaluar si los foros administrativos cumplieron con los mandatos constitucionales que gobiernan su función. Entre estos, que respeten y garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que tienen las partes. *Íd.*

Con respecto al estándar de revisión, nuestro Foro Judicial Máximo estableció que se debe deferencia a las determinaciones administrativas. Es decir, este Tribunal no debe reemplazar el criterio especializado de las agencias por el suyo. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Esta deferencia se ofrece en atención a la experiencia y pericia que se presume

que tienen las agencias administrativas para atender y resolver los asuntos que la ley les delega. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 2019 TSPR 59, 202 DPR ____ (2019). Por ende, este Tribunal tiene que diferenciar entre las cuestiones de interpretación estatutaria, el área de especialidad de los tribunales, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004). Ello, debido a que las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsistirá mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

Ahora bien, la regla de deferencia no es absoluta y los tribunales no pueden, bajo el pretexto de deferencia, imprimirle un sello de corrección a las determinaciones o interpretaciones administrativas que sean irrazonables, ilegales o contrarias a derecho. Las determinaciones administrativas deben evaluarse bajo un estándar de razonabilidad. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, supra*. La razonabilidad es el criterio rector de la revisión judicial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por lo cual, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, de forma que sus acciones constituyen un abuso de discreción. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, supra; Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018); *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 746 (2000). La intervención judicial también ocurre cuando la decisión no se fundamenta en la evidencia sustancial que obra en el

expediente, o si la agencia se equivocó en la aplicación del derecho. *Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra.*

En suma, el alcance de la revisión de las determinaciones administrativas se ciñe a determinar: 1) si el remedio que concedió la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia se basaron en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y 3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003); *Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra*; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, supra*; 3 LPRR sec. 9675.

A la luz de esta normativa, se resuelve.

III. Discusión

En suma, Holsum sostiene que la sección 391.31 del Reglamento 7470 permite que el acarreador expida el Certificado de Manejo como alternativa a la Licencia de Operador. Añade que tal sección no se enmendó. Arguye que la determinación del Negociado descarta la autoridad que el Reglamento 7470 confirió a Holsum para efectuar sus propias pruebas de manejo y las correspondientes certificaciones.

Por su parte, el Negociado señala que el Reglamento 8963 reformuló la aceptación del Certificado de Manejo como equivalente a la Licencia de Operador. Indica que, ahora, aun cuando el acarreador imparta la Certificación de Manejo, este tiene que exigir a sus conductores la licencia de conducir y la Licencia de Operador.

Por su relación, este Tribunal atiende los señalamientos de error de Holsum en conjunto.

Como se sabe, en virtud de la Ley de Servicio Público de Puerto Rico, Ley Núm. 109 de 28 de junio

de 1962, 27 LPRA sec. 1101, el Negociado tiene, en lo pertinente, la facultad para: (a) reglamentar las empresas de vehículos privados comerciales; (b) imponer multas administrativas; y (c) efectuar investigaciones. El Reglamento 7470 se creó para cumplir con estas funciones.

En la Parte 391 del Reglamento 7470, Calificaciones de los Conductores, se establecen "los requisitos mínimos para aquellas personas que manejan vehículos de motor, como, para o en beneficio de los acarreadores.⁴ También establece los deberes mínimos para los acarreadores en relación a las calificaciones de sus conductores." Sección 391.1. (Énfasis suplido).

Entre los requisitos mínimos, la sección 391.11 dispone que una persona está calificada para manejar un vehículo si: (a) posee una licencia o permiso válido expedido por una autoridad competente (licencia de conducir); y (b) se ha cumplido con las secciones 391.31 y/o 391.33. Sección 391.11 (b) (5) y (8).

En lo pertinente, la sección 391.31 dispone que, "excepto según provisto en la sección 391.33", un acarreador, o una persona designada por este, puede ofrecer una prueba de manejo y, de completarla exitosamente, expedir un certificado de prueba de manejo. Sección 391.31 (a), (b) y (d).

Holsum sostiene que la sección 391.31 es determinante, pues reconoce la autoridad del acarreador

⁴ Al amparo del Reglamento 7470, "acarreador" significa: "una empresa pública o privada, dedicada a la transportación. El término acarreador incluye los agentes, oficiales y representantes del acarreador así como a empleados responsables de reclutar, supervisar, adiestrar o despacho de conductores, esto incluye también a los empleados responsables de la instalación, inspección y mantenimiento del equipo y/o accesorios de un vehículo de motor para propósitos de este Reglamento, la definición de acarreador incluye el término patrono." Sección 390.5 (1).

para efectuar la prueba de manejo y expedir el certificado correspondiente. No obstante, tal sección obliga una lectura integrada con la sección 391.33.

Según se indicó, el lenguaje de la sección 391.33 se enmendó el 22 de mayo de 2017 mediante el Reglamento 8963.⁵ Previo a la enmienda, la sección 391.33 establecía que, como equivalente a la prueba de manejo en la sección 391.31, la persona que interesaba conducir el vehículo podía tener: (1) la licencia de conducir y la Licencia de Operador; o (2) un Certificado de Manejo y la Licencia de Operador. Es decir, ofrecía a los interesados tres opciones.

Este Tribunal no comulga con lo anterior. Si bien la enmienda conservó el subtítulo de "Equivalente de prueba de manejo", los cambios a la sección 391.33 demuestran, de manera diáfana, que la prueba de manejo de la sección 391.31 ya no se considera como una alternativa a lo que dispone esta sección:

(a) Como parte de la prueba de manejo requerida por la Sección 391.31 una persona que desee manejar un vehículo de motor tanto público como privado, que se encuentre dentro de la definición de vehículo de transporte comercial, según establecido en la Sección 390.5 del Título 49 del (Code of Federal Regulations, CFR por sus siglas en inglés) y en este Reglamento, tendrá que presentar y el acarreador aceptar:

(1) Una licencia de conducir válida y vigente expedida por el Departamento de Transportación y

⁵ Previo a la enmienda, la sección 391.33 disponía que: "(a) En lugar de, y como equivalente de la prueba de manejo requerida por la Sección 391.31 una persona que desee manejar un vehículo de motor puede presentar y el acarreador aceptar: (1) Una licencia de conducir válida y vigente expedida por el DTOP para operar categorías específicas de vehículos de motor que para su expedición se haya requerido haber completado exitosamente una prueba de manejo en un vehículo de motor del mismo tipo que el acarreador intenta asignarle y copia de la licencia de operador expedida por la CSP; o (2) Una copia de un certificado válido de la prueba de manejo que se le haya expedido de acuerdo a la Sección 391.31 durante los tres (3) años precedentes y copia de la licencia de operador expedida por la CSP." (Énfasis suplido).

Obras Públicas, para operar en la categoría específica del vehículo de motor que el acarreador intenta asignarle y copia de la licencia de operador expedida por la Comisión de Servicio Público y

- (2) Copia del certificado que se le haya expedido luego de haber completado la prueba de manejo de acuerdo a la Sección 391.31, durante los tres (3) años precedentes y copia de la licencia de operador expedida por la CSP.

Entiéndase, como parte de la prueba de manejo que el acarreador puede administrar y certificar en la sección 391.31, no en lugar de o como alternativa, la persona que interesa calificarse como conductor según el Reglamento 7470 tiene que presentar: (1) la licencia de conducir; (2) la Licencia de Operador; y (3) el Certificado de Manejo.

Si bien la sección 391.31 permite que Holsum certifique como aptos a sus conductores, la propia disposición establece que tal autoridad va de la mano con la sección 391.33. Contrario a lo que argumenta Holsum, el Negociado no obvió la autoridad que le concede la 391.31. El Negociado interpretó, correctamente, que, al leer tal disposición en conjunto con la letra enmendada de la sección 391.33, resulta claro que la Certificación de Manejo no sustituye la Licencia de Operador como requisito para poder conducir un vehículo comercial privado en las carreteras del país.

A su vez, a la luz de la enmienda que introdujo el Reglamento 8963, este Tribunal resuelve que no aplica la doctrina de cosa juzgada toda vez que el Panel Hermano fundamentó su determinación en la sección 391.33 previo a la enmienda. De nuevo, el lenguaje nuevo de la sección 391.33 modificó tal disposición de modo que

ostentar la Licencia de Operador ya no es opcional, sino que es un requisito para la autorización como conductor.

Por tanto, al no existir controversia sobre que, al momento en que se expidió el boleto, el señor Colón no poseía la Licencia de Operador, la expedición del boleto fue válida.

Conforme se explicó en la Sección II de esta *Sentencia*, la revisión judicial se circunscribe a determinar si la agencia administrativa actuó de forma irrazonable, contraria a la ley o si abusó de su discreción. Este Tribunal debe deferencia a la posición especializada de la agencia administrativa, la cual subsistirá mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. A juicio de este Tribunal, del expediente no surge indicio alguno de error o abuso de discreción.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la determinación del Negociado.

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

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