

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

V. SUÁREZ & CO., INC.

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE
TRANSPORTE Y OTROS
SERVICIOS PÚBLICOS

Recurrido

KLRA202300145

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Negociado de
Transporte y Otros
Servicios Públicos

Caso Núm.:
14-166621-2

Sobre:
Petición de Revisión
Judicial

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Ronda Del Toro y la Jueza Díaz Rivera

Ronda Del Toro, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 18 de mayo de 2023.

Comparece V. Suárez & Co., Inc. (parte recurrente o V. Suarez) mediante *Recurso de Revisión Administrativa*. En este nos solicita revocar una determinación del Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos (en adelante, Negociado o NTSP). En la referida decisión administrativa, el Negociado denegó la revisión del boleto Núm. 14-166621 y ordenó el pago de la multa de \$2,500.00 por infracción al inciso A1.13 del Código de Reglamentos del Negociado.

Por los fundamentos que exponemos, confirmamos el dictamen recurrido.

I.

El 16 de junio de 2021 el Inspector José Rohena expidió el Boleto de Infracción Número 014-16621-2 por \$2,500.00 por “[n]o incluir en el conduce o recibo de entrega del transportista/concesionario de transporte de carga la siguiente certificación: Certifico bajo perjurio condenado por el Código Penal

de Puerto Rico que las tarifas por el transporte de carga cumplen con las tarifas establecidas por el reglamento del NTSP”.

El 2 de agosto de 2021, V. Suárez presentó un Recurso de Revisión de referido boleto, asignado al número 816969. La vista pública se celebró el 10 de febrero de 2022 ante el Oficial Examinador Lcdo. José J. Lajara Montero. A esta comparecieron las partes debidamente representadas por sus abogados. Por el recurrente V. Suárez, testificó el señor Javier Vázquez, Gerente de Operaciones.

El 11 de febrero de 2022, V. Suárez solicitó la desestimación del Boleto 014 16621-2, Recursos 816969 y 819285. Adujo, en síntesis, que el vehículo, y el conductor intervenido por el Inspector Rohena, fue contratado por V. Suárez como transportista independiente. Por tanto, el vehículo no era propiedad de V. Suárez, ni el chofer era su empleado.

El 23 de junio de 2022 el Lcdo. Lajara Montero emitió un proyecto de resolución y orden, el cual fue acogido parcialmente por los Comisionados Asociados. El 15 de septiembre el expediente fue referido a la Lcda. Ileana Díaz Rosado, Oficial Examinadora.¹

Trabada la controversia y a tenor con la prueba recibida, el 13 de octubre de 2022 la Oficial Examinadora emitió el Informe del Oficial Examinador. En este esbozó, entre otras, las siguientes Determinaciones de Hechos:

9. El 16 de junio de 2021 el Inspector Rohena expidió el Boleto de Infracción número 01416621-2 imputándole al Peticionario-Recurrente que no incluyó en el conduce o recibo de entrega la certificación a los efectos de que las tarifas por el transporte de carga cumplen con las tarifas establecidas por el Negociado.

¹ Véase Resolución y Orden, apéndice pág. 28.

10. El Peticionario-Recurrente radicó su recurso de revisión de boleto el 2 de agosto de 2021.

11. Del testimonio bajo juramento del Inspector Rohena surge que intervino con la unidad con número de tablilla RP-10994 en la marginal que está ubicada en Parque Industrial Luchetti, específicamente frente a los almacenes del Peticionario-Recurrente.

12. El Sr. Vázquez declaró bajo juramento que el día de los hechos el Inspector Rohena le entregó el boleto, el cual fue marcado como el Exhíbit 1 del Peticionario-Recurrente.

13. Añadió el Sr. Vázquez que la mercancía iba dirigida a las sucursales de Supermercados Selectos ubicadas en Moca y en Añasco, esto según surge de unos documentos identificados como "Factura", los cuales fueron marcados como Exhíbit 2-A la de la sucursal de Moca y Exhíbit 2-B la de la sucursal de Añasco.

14. Testificó el Sr. Vázquez que el Peticionario-Recurrente contrató el envío de la mercancía a las referidas sucursales de Supermercados Selectos por lo que se prepararon y enviaron facturas y no un "conduce", por lo que no debía cumplir con la certificación requerida pues los servicios provistos por el "carrero" era uno de **porteador por contrato**.

15. Los Exhíbits 2-A & 2-B detallan lo siguiente:

- Exhíbit 2-A
 - a. Facturado a: Selectos Moca
 - b. Carrero: 350016
 - c. Documento: Std. Ord. Inv. V. Suárez
 - d. Incluye: Descripción de Productos y Cantidades
 - e. Detalle de Factura:
[.....]
- Exhíbit 2-B
 - a. Facturado a: Selectos Añasco
 - b. Carrero: 350016
 - c. Documento: Std. Ord. Inv. V. Suarez
 - d. Incluye: Descripción de Productos y Cantidades
 - e. Detalle de Factura:
[.....]

16. Si bien en las referidas facturas no obra la certificación requerida por el Negociado, el Peticionario-Recurrente alegó que como el "carrero" se contrató como porteador por contrato, no debía entonces cumplir con la certificación en cuestión.

17. Evaluada la prueba documental que obra en el expediente, es evidente que todos los exhíbits

presentados y admitidos como prueba identificados como "Factura" son, en efecto, un conduce pues contienen la información del suplido, del destinatario, la descripción de la carga, su origen y su destino.

18. Surge del Sistema de Información de Servicios, en adelante SIS, que las unidades intervenidas, la que tenía la tablilla número HP-12342 figura como autorizada bajo la franquicia TCG-6683, cuyo Concesionario lo es el Sr. Héctor L. Pérez Pérez; y la que tenía la tablilla número RP10994 figura como autorizada bajo la franquicia TCG-1829, cuyo Concesionario lo es el Sr. Roberto Paz Castro.

Tras exponer los mencionados hechos y el derecho aplicable, en el Recurso de Revisión del Boleto 014-16621-2 la Oficial Examinadora recomendó que se declarase *No Ha Lugar* el recurso de revisión de boleto de infracción 014-16621-2.

A raíz de lo cual, el 14 de octubre de 2022² el Negociado de Transporte acogió el informe de la Oficial Examinadora y declaró *No Ha Lugar* la solicitud de V. Suárez. En cuanto al escrito intitulado Moción de Desestimación, decretó *Nada que Proveer*. Consecuentemente, le ordenó a la Oficina de finanzas y Presupuesto, el cobro de la multa por la cantidad de \$2,500.00, así como los intereses aplicables.

En desacuerdo, el 5 de diciembre de 2022, V. Suárez solicitó reconsideración. En síntesis, alegó que la Resolución era nula por no haberse resuelto el planteamiento sobre la invalidación del Reglamento 9156. Aludió que el referido reglamento no fue aprobado por la Junta de Supervisión Fiscal ni se promulgó de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU). Ello, por no haberse publicado dentro de los 25 días de haberse presentado en el Departamento de Estado conforme se dispone en la sección 2.8(d) de la LPAU, 3 LPRC sec. 9618. Asimismo, mencionó que el Reglamento 9156 no penaliza el que

² Notificada el 15 de noviembre de 2022.

la factura a pagar no contenga la certificación a la que se refiere la sección 21.04 del Reglamento. Mencionó que las "facturas" y los "conduces" son documentos distintos.

El 20 de diciembre de 2022 el Negociado acogió la moción de reconsideración, más el 14 de febrero de 2023 la denegó. Expresó que su determinación se fundamentó en la totalidad del expediente y en lo que dispone la Sección 2.7 de la Ley Núm. 38, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Insatisfecho, el recurrente acudió ante este Tribunal de Apelaciones y expuso los siguientes señalamientos de error:

A. ERRÓ EL NTSP AL EMITIR LA RESOLUCIÓN Y ORDEN DECLARANDO NO HA LUGAR EL RECURSO DE REVISIÓN DEL BOLETO NÚM. 14-166621-2 Y ORDENANDO EL PAGO DE UNA MULTA DE \$2,500.00 POR ALEGADAMENTE HABER COMETIDO LA INFRACCIÓN A-1.13 DEL REGLAMENTO 9156, CUANDO ESTE ES NULO, AB INITIO, INEFICAZ E INAPLICABLE POR NO HABER SIDO PUBLICADO CONFORME LO EXIGE LA SEC. 2.8(D) DE LA LPAU, 3 LPRA § 9618(D), POR LO QUE NO SURTE EFECTO LEGAL ALGUNO.

B. ERRÓ EL NTSP AL EMITIR LA RESOLUCIÓN Y ORDEN DECLARANDO NO HA LUGAR EL RECURSO DE REVISIÓN DEL BOLETO NÚM. 14-166621-2 Y ORDENANDO EL PAGO EL DE UNA MULTA DE \$2,500.00 BAJO EL FUNDAMENTO EN EL QUE SE BASA EL INFORME DEL OFICIAL EXAMINADOR DONDE ERRÓNEAMENTE SE CONCLUYE QUE LAS FACTURASY CONDUCE DEBEN SER TRATADOS COMO SINÓNIMOS PARA EFECTOS DE APLICAR LA PENALIDAD DISPUESTA EN EL REGLAMENTO 9156.

El Negociado de Transporte presentó su alegato. Con el beneficio de los escritos de ambas partes, resolvemos.

II.

A.

Es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, por razón de la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, 211 DPR ___ (2023), 2023 TSPR 6, res. 25 de enero de 2023; Rolón

Martínez v. Supte. Policía, 201 DPR 26, 35 (2018); Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606, 626 (2016). Estos dictámenes cuentan con una presunción de legalidad y corrección que subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. OEG v. Martínez Giraud, 210 DPR ____ (2022), 2022 TSPR 93; Capó Cruz v. Junta de Planificación et al., 204 DPR 581 (2020); Torres Rivera v. Policía de PR, *supra*, pág. 626; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 DPR 206, 215 (2012).

Para así lograrlo, corresponde a la parte que las cuestiona "demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba presentada que tuvo ante su consideración." Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, 202 DPR 117, 128 (2019); Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66, 91 (2006).

Por tanto, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. OEG v. Martínez Giraud, *supra*; OCS v. Universal, 187 DPR 164, 178-179 (2012); González Segarra v. CFSE, 188 DPR 252, 276-278 (2013). Así, pues, evidencia sustancial ha sido definida jurisprudencialmente como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. OEG v. Martínez Giraud, *supra*; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, *supra*, pág. 216. Así, el criterio rector en estos casos siempre estará guiado por la razonabilidad de la determinación administrativa luego de

considerar el expediente administrativo en su totalidad. OEG v. Martínez Giraud, supra.

En cuanto a las conclusiones de derecho estas serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Véanse Sec. 4.5 de la LPAU, *supra*; Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, supra; ECP Incorporated v. OCS, 205 DPR 268, 281-282 (2020). Se descartará el criterio de los entes administrativos cuando "no se pueda hallar fundamento racional que explique o justifique el dictamen administrativo". Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, supra; Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., supra, pág. 591; Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra. Por ende, se ha señalado que "los tribunales deben darle peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra". Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra; Torres Rivera v. Policía de PR, supra, pág. 657. Aun en casos dudosos en que la interpretación de la agencia no sea la única razonable, la determinación de la agencia merece deferencia sustancial. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 DPR 177,187 (2009); De Jesús v. Depto. Servicios Sociales, 123 DPR 407, 417-418 (1989).

Para esta encomienda de la revisión judicial, la Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico", Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRa sec. 9675, (en adelante, LPAU) dispone que los tribunales se ceñirán a evaluar (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si se sostienen las conclusiones de derecho realizadas por la agencia. Hernández Feliciano v. Municipio de

Quebradillas, supra; Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam., 207 DPR 833, 839-840 (2021); Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., supra.

Así pues, la deferencia a la determinación de una agencia administrativa cederá cuando: (1) no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró al aplicar o interpretar las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó de forma arbitraria, irrazonable o ilegal, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, supra; Torres Rivera v. Policía de PR, supra, pág. 628.

B.

En nuestro ordenamiento las agencias administrativas gozan del poder cuasi legislativo de aprobar reglas y reglamentos. Sierra Club v. Junta de Planificación, 203 DPR 596 (2019). En el proceso de reglamentación, la LPAU requiere que las agencias administrativas cumplan con ciertos requisitos al ejercer su facultad de reglamentación. Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza, Inc. v. ELA, OGPe y otros, 2011 DPR ____, 2023 TSPR 26, res. 14 de marzo de 2023; Mun. de Toa Baja v. DRNA, 185 DPR 684, 694 (2012). A esos fines, la LPAU le exige a las agencias administrativas determinados requisitos al momento de "aprobar, enmendar o derogar una regla o reglamento". (Énfasis suplido). Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Sec. 2.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9611.

Para que la reglamentación sea válida deben cumplirse cuatro requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse; (2) proveer oportunidad

para la participación ciudadana, incluyendo vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación correspondiente, y (4) **publicar la reglamentación aprobada.** Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza, Inc. v. ELA, OGPe y otros, supra; Secciones 2.1-2.8 de LPAU, 3 LPRA secs. 9611-9618; Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Mun. de Toa Baja v. DRNA, supra, pág. 694. Todos estos constituyen requisitos imprescindibles y de ineludible cumplimiento. Mun. de Toa Baja v. DRNA, supra, pág. 695; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., 174 DPR 174, 183 (2004). El cumplimiento de ese proceso es indispensable para poder reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada, ya que ello forma parte de las garantías procesales que permean todo el estatuto. Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., supra. Así, pues estos criterios ayudan a determinar la legalidad de la reglamentación para, entonces, considerar si la decisión final agencial amparada en esa regla o reglamento debe sostenerse. Fuentes Bonilla v. ELA, 200 DPR 364, 391-392 (2018).

Cónsono a lo anterior, la Sección 2.8(d) de LPAU, 3 LPRA sec. 9618, establece el trámite a seguir en reglamentos nuevos:

(a) Todo reglamento aprobado por cualquier agencia del Gobierno de Puerto Rico tendrá que ser presentado en el Departamento de Estado en español, con su traducción al inglés, si la misma fue presentada simultáneamente, en original y tres (3) copias. Una vez recibido un reglamento en el Departamento de Estado, esta agencia será responsable de presentar una copia del mismo en la Biblioteca Legislativa de la Oficina de Servicios Legislativos, así como una copia en la Comisión Conjunta para la Revisión e Implementación de Reglamentos Administrativos de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. El Director de la Oficina de Servicios Legislativos dispondrá por reglamento el formato para la radicación de los documentos, y su medio, que podrá ser en papel o por cualquier vía electrónica. **Como regla general, los**

reglamentos comenzarán a regir a los treinta (30) días después de su radicación, a menos que:

[.....]

(d) El Secretario publicará en dos (2) periódicos de circulación general una síntesis del contenido de cada reglamento radicado, con expresión de su número, fecha de vigencia y agencia que lo aprobó. Esta publicación se llevará a efecto dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación. (Énfasis nuestro).

De otro lado, la Sección 2.7 de la LPAU, 3 LPRa sec. 9617, provee un procedimiento para solicitar la *Nulidad de las Reglas o Reglamentos y Término para Radicar la Acción*, la cual expresa:

(a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta Ley será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de esta Ley.

(b) Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial donde esté ubicado el domicilio del recurrente.

(c) La acción que se inicie para impugnar el **procedimiento seguido al adoptar las reglas o reglamentos de que se trate** no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario. (Énfasis suplido).

[.....]

Al respecto, la LPAU decreta la nulidad de todo reglamento que se adopte al margen de las disposiciones de la LPAU. Sec. 2.7 de la LPAU, *supra*, 3 LPRa sec. 9617. Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Fuentes Bonilla v. ELA, supra, pág. 377. La persona no tiene que ser afectada por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones. Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; en referencia a J.P. v. Frente Unido I, 165

DPR 445, 462-463 (2005). Ahora bien, es importante aclarar, que la intención del Legislador al incluir la mencionada sección fue establecer una causa de acción con el único propósito de que toda persona afectada **por la falta de implementación de las disposiciones de la LPAU** pudiese oponerse a dicho incumplimiento. Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., supra, pág. 186. (Énfasis nuestro).

Ahora bien, el Tribunal Supremo aclaró que la Sec. 2.7 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 9617, no fue concebida para impugnar el contenido del reglamento o la aplicación de éste. Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., supra, pág. 191. Es decir, el estándar es distinto a una revisión judicial de una determinación administrativa conforme a la Sec. 4.2³ de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 9672. Sierra Club v. Junta de Planificación, supra. De modo que, una persona que alegue ser afectada personalmente por la aplicación de un reglamento, puede impugnar su validez. Sierra Club v. Junta de Planificación, supra; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., supra, págs. 184-185.

C.

El Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos fue creado en virtud de la Ley Núm. 211-2018, conocida como la "Ley de Ejecución del Plan de Reorganización de la Junta Reglamentadora de Servicio Público de Puerto Rico". Mediante referida ley, el Negociado de Transporte es la agencia encargada

³ La sección 4.2 de LPAU dispone que "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 copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia"[...]

de administrar la Ley 109 del 28 de junio de 1962, conocida como "Ley de Servicio Público de Puerto Rico", 27 LPRa Sec. 1001 y siguientes (Ley de Servicio Público).

El Artículo 14 de la Ley de Servicio Público delegó en el Negociado de Transporte, 27 LPRa sec. 1101, entre otros, la facultad para "reglamentar las compañías de servicio público, portadores públicos y portadores por contrato", así como, el imponer multas administrativas y otras sanciones al amparo de esta Ley; para conducir investigaciones e intervenciones". Artículo 14, incisos a y b.

Agrega el Artículo 14 de la Ley de Servicio Público que,

(c) Los poderes y facultades dispuestos en los incisos (a) y (b) de este Artículo 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 Ley y entidades que actúen como compañías de servicio público o como portadores por contrato, sino también con respecto a:

- (1) Toda persona o entidad que infrinja a las disposiciones de esta Ley.
- (2) Toda persona o entidad cuyas actuaciones afecten o puedan afectar la prestación de algún servicio público.
- (3) Toda persona o entidad que lleve a cabo cualquier actividad para la cual sea necesaria obtener una autorización o endoso del NTSP.
- (4) **Toda persona o entidad cuyas actuaciones u omisiones resulten en perjuicio de las actividades**, recursos o intereses en relación con los cuales el NTSP tiene poderes de reglamentación, supervisión o vigilancia. (Énfasis añadido).

A su vez, el Artículo 16 de la Ley de Servicio Público establece la autoridad del Negociado de Transporte para el establecimiento de nuevas tarifas o modificaciones de tarifas. 27 LPRa sec. 1103.

En cuanto a los portadores por contrato, el Artículo 39 de la Ley de Servicio Público, establece que será deber de todo porteador por contrato:

Tarifas. — Establecer y observar tarifas mínimas razonables para cualquier servicio prestado o a ser prestado en el transporte de pasajeros o bienes o en relación con dicho transporte, y establecer y observar prácticas razonables para aplicarse en relación con dichas tarifas. Todo porteador por contrato someterá a la Comisión y publicará y mantendrá disponible al público, en la forma y manera que la Comisión lo requiera, tanto las tablas conteniendo las tarifas mínimas exigidas y recaudadas por dicho porteador por el transporte de pasajeros o bienes en Puerto Rico, como cualquier práctica que afecte tales tarifas.

27 LPRA sec. 1202.

Cónsono a lo anterior, el Artículo 72 de la Ley de Servicio Público, relacionada al incumplimiento con el sistema tarifario establecido por la Comisión dispone que:

Cualquier persona natural o jurídica cubierta por las disposiciones de esta Ley que haya sido encontrada culpable **por contratar el transporte de carga** en todas sus modalidades utilizando un sistema de **tarifas contrario** a lo establecido por la Comisión, estará impedida de contratar con las agencias, departamentos, corporaciones e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico, así como con los Municipios y toda persona natural o jurídica que realice una obra de construcción con fondos públicos, por un término de tres (3) años, contado a partir de la fecha en la cual advenga final y firme el boleto o la Resolución y Orden adjudicando el caso correspondiente. Cualquier incumplimiento con esta disposición podría conllevar la imposición de una multa administrativa, así como la suspensión, enmienda o cancelación de la autorización concedida por la Comisión.

27 LPRA sec. 1280c

Como parte de los poderes delegados, el Negociado de Transporte aprobó el Reglamento Núm. 9156 "Código de Reglamentos del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos" (Reglamento 9156).

El Reglamento 9156 fue aprobado por el Secretario del Departamento de Estado el 30 de enero de 2020, con fecha de

vigencia a los treinta (30) días de su presentación en el Departamento de Estado del Gobierno de Puerto Rico. Inciso 23.08 del Reglamento 9156.

En cuanto a las infracciones y la cuantía de las multas administrativas imputadas, el Código de Reglamentos dispone como sigue:

5.58 Al evaluar el presente Subcapítulo, se deberá tomar en consideración lo siguiente:

- a. Los poderes del Negociado son ejercitables no solamente sobre las entidades y personas debidamente autorizadas, sino también respecto **a toda persona o entidad cuyas actuaciones incidan, en cualquier forma, sobre las actividades reguladas por este Organismo**. Por lo tanto, la ausencia de una autorización no exime a ninguna persona o entidad de la imposición de boletos por las infracciones aquí codificadas.

[.....]

El Artículo I, Parte A, del Reglamento 9156 contiene la Tabla A-1 sobre Autorizaciones, y reza como sigue:

Las faltas administrativas codificadas en la Tabla A-1 constituyen infracciones de **aplicación general** que podrán ser atribuidas **a cualquier persona natural o jurídica** cuya actuación o conducta incida en una actividad bajo la jurisdicción del Negociado.

En lo aquí pertinente, la infracción A-1.13 indica:

No incluir en el **conduce o recibo** de entrega del transportista/concesionario de transporte de carga la siguiente certificación: "Certifico bajo perjurio condenado por el Código Penal de Puerto Rico que las tarifas por el transporte de carga cumplen con las tarifas establecidas por el reglamento del NTSP" o no incluir la Fecha, la distancia total del viaje, el precio del transporte, ni la descripción de la carga incluyendo la cantidad transportada.

La multa para ello es de \$2,500 R. 75% al acogerse a la multa y certificar por escrito que no volverá a incurrir en la conducta prohibida.

El inciso 21.04 del Reglamento 9156 define el Conduce o Factura como sigue:

Todo conductor u operador de un vehículo que transporte carga mediante paga o utilizando un vehículo de motor comercial deberá tener consigo el conduce o factura correspondiente a la carga autorizada. En dicho documento se identificará, como mínimo, el tipo de carga, su lugar de origen y su destino, el dueño y el destinatario.

A su vez, el inciso 6.08 del Reglamento 9156 indica:

Documentos Requeridos durante el Transporte. Todo Conductor, mientras maneje un vehículo de motor que presta un servicio público, deberá llevar consigo el Certificado de Autorización; el Permiso de Vehículo de Motor (Licencia) expedido por el Departamento; copia de la certificación de póliza de seguro de responsabilidad pública, de ser aplicable; el informe de inspección diaria del vehículo, de ser aplicable; el certificado de licencia de conducir expedido por el Departamento; la Autorización de Operador expedida por el Negociado, de ser aplicable; en el caso de vehículos comerciales, el Certificado Médico vigente, y el **conduce o factura** correspondiente a la carga autorizada, en los casos que aplique.

A la luz de la antes mencionada normativa, revisamos.

III.

En el primer señalamiento de error, el recurrente V. Suárez, impugna el Reglamento 9156, a tenor del cual se le impuso una multa administrativa. Específicamente aduce que el Secretario del Departamento de Estado no cumplió con el requisito de notificación en dos periódicos de circulación general en el término de veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación, según dispone la sección 2.8(d) de LPAU. Explicó que el Reglamento 9156 era nulo porque fue radicado en el Departamento de Estado el 30 de enero de 2020 y debió publicarse entre el 30 de enero y el 24 de febrero de 2020. A esos efectos, acompañó un documento de Certificación emitido por Publimedia el 27 de abril de 2022 en la que se indica que la información no fue publicada dentro de los 25 días de radicado el reglamento. Adujo que, al ser el reglamento nulo *ab initio*, el

Negociado de Transporte no tenía autoridad legal para imputar violaciones al reglamento ni para imponer multa alguna.

El recurrido, por su parte, alegó que el planteamiento del peticionario constituye una impugnación de su faz de dicho cuerpo reglamentario, por lo que la empresa no puede esbozarlo debido a que ya transcurrió el término de treinta (30) días dispuesto en la Sección 2.7 de la LPAU. Ante ello, afirma que carecemos de jurisdicción para atender un recurso con ese propósito.

Además de ello, el Negociado de Transporte esbozó que este foro apelativo, en la Sentencia de 15 de enero de 2021, emitida en el caso de PRERAC v. NTSP, KLRA202000196, determinó que el Reglamento 9156 cumplió con el requisito de publicación en el periódico pautado en la Sección 2.8(d) de la LPAU, al publicarse en agosto de 2020.

Agregó que el 30 de agosto de 2022 este foro apelativo, en las sentencias consolidadas V. Suárez & Co., v. Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos, KLRA202200349, KLRA202200353, KLRA202200356 también rechazó considerar el argumento de la nulidad del reglamento pues se trataba de una impugnación de su faz, la cual tenía que presentarse dentro del plazo de treinta (30) días a partir de la vigencia del reglamento, según la sección 2.7(b) de LPAUG.

Vemos que la petición de V. Suárez está dirigida a cuestionar la validez del Reglamento 9156, porque el Secretario del Departamento de Estado no realizó la publicación requerida dentro del término de veinticinco días de ser aprobado, según dispone la Sección 2.8 (d) de la LPAU.

Por consiguiente, entendemos que se trata de la impugnación de su faz del Reglamento por no haberse cumplido con el proceso establecido en la LPAU. En esas circunstancias, ese

reclamo debió incoarse a los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia del Reglamento en el año 2020. Por tanto, su petición, en esta etapa, resulta tardía, lo que nos impide revisarla.

Ahora bien, de entenderse que podemos revisar el reclamo de nulidad del Reglamento 9156, de forma incidental, tampoco estamos en posición de hacerlo.

Nuestra encomienda, según la sección 4.2 de la LPAU, es revisar los recursos incoados por la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia. No surge del expediente que el argumento específico de la nulidad del Reglamento, por no cumplirse con el inciso 2.8(d) de LPAU, fuese presentado oportunamente ante la agencia en la audiencia celebrada en febrero de 2022, de manera que esta tomara una determinación al respecto.

Afirma lo anterior que, V. Suárez, en el recurso que presentó en nuestro foro, incluyó una Certificación emitida por Publimedia, Inc. el 27 de abril de 2022. Este documento indica que se hizo una búsqueda de un anuncio del Departamento de Estado sobre la aprobación del Reglamento 9156, en los periódicos, durante el periodo del 30 de enero de 2020 al 24 de febrero de 2020, sin ningún resultado. No obstante, la mencionada certificación es de fecha posterior a la vista. Por tanto, razonablemente podemos concluir que el recurrente no presentó su argumento oportunamente ante la agencia, por lo que la agencia no podía considerar este reclamo.

A esos efectos el inciso 3.194 del Reglamento 9156 dispone como sigue:

En general, una vez finalizada la vista y sometido el caso por las partes para la determinación administrativa correspondiente, no se admitirá documento adicional ni prueba testifical alguna que se haya requerido en la vista. A manera de excepción, en

ciertas circunstancias, como recursos de revisión de boletos, casos ex parte, casos en los cuales el Negociado sea el promovente o cualquier caso en el cual las otras partes estén de acuerdo, se admitirá aquella evidencia que haya sido solicitada durante la vista por la persona que presida la misma, siempre y cuando haya sido solicitada con el propósito de aclarar alguna alegación realizada por alguna de las partes durante la vista. Sin embargo, sólo se harán formar parte del expediente aquellos documentos identificados en la vista.

Por tanto, como foro revisor, estamos impedidos de dilucidar un asunto que no fue planteado oportunamente en el foro administrativo.

En el segundo señalamiento de error V. Suárez alega que no procede la multa que se le impuso toda vez que una factura y un conduce son documentos diferentes y con propósitos distintos. Sostiene que la factura es preparada por el vendedor V. Suárez, quien no es el transportista o concesionario, por tanto, el documento es materialmente distinto a un *conduce*. Con ello alude que, la imposición de la infracción no se sostiene bajo ninguna de las disposiciones del Reglamento 9156, lo cual fue una actuación *ultra vires*. Alega que el Reglamento 9156 no penaliza la omisión de la certificación cuando se trata de una factura.

En este tema, el Negociado de Transporte aduce que el legislador le delegó la facultad de establecer y fiscalizar el cumplimiento de un sistema tarifario justo y razonable para el acarreo de carga. Para ello, extendió su jurisdicción a toda persona que contrate los servicios de transporte en incumplimiento con referidas tarifas. Mencionó que, a esos fines, el Reglamento 9156 dispuso una serie de medidas para asegurar el cumplimiento de las tarifas establecidas y así evitar que el cobro de tarifas menores impacte adversamente el interés público. Aseveró que, mediante la falta administrativa A-1.13, se exige que el conduce u otro documento evidencie el recibo de la entrega de

esa carga al transportista con una certificación, so pena de perjurio, de que las tarifas contratadas cumplen con las establecidas en dicho cuerpo de reglas. Señaló que el lenguaje de la medida no restringe la aplicación de la referida falta a la utilización exclusiva de un conduce. Que lo importante es que el documento que evidencie la entrega de la mercancía contenga esa certificación, pues de no incluirla, se incurre en la falta.

Revisamos que, en efecto, V. Suárez contrató a un porteador por contrato para la entrega de cierta mercancía a los supermercados Selectos.⁴ En esa encomienda le entregó al transportista unas facturas en las que detallaba información sobre el destinatario, los productos y las cantidades a ser acarreados a los supermercados.

En la Resolución que revisamos, el foro administrativo, al acoger el informe de la Oficial Examinadora, consideró que referidas facturas equivalen a un conduce pues contienen la información del suplido, del destinatario, la descripción de la carga, su origen y su destino.⁵ Además, porque ambos términos son tratados como sinónimos en la Sección 21.04 del Reglamentos 9156. Bajo esa premisa, determinó que la factura o conduce tenía que incluir la certificación de que se estaba cumpliendo con el pago de las tarifas aplicables. Por esa razón, denegó el recurso de revisión de V. Suárez y ordenó el pago de la multa.

Analizado el expediente concluimos esa la determinación resulta razonable y adecuada. En efecto, el Reglamento 9156, denomina la infracción A-1.13, el "[n]o incluir en el **conduce o recibo** de entrega del transportista/concesionario de transporte de carga la siguiente certificación: "Certifico bajo perjurio

⁴ Determinación de hechos número 14, apéndice pág. 18. Alegato del recurrente, pág. 9, inciso 1.

⁵ Determinación de hechos número 17, apéndice pág. 19.

condenado por el Código Penal de Puerto Rico que las tarifas por el transporte de carga cumplen con las tarifas establecidas por el reglamento del NTSP". Esta omisión conlleva una multa.

Así que, lo que exige el Reglamento 9156 es que se incluya en el conduce o en el recibo de entrega la aludida certificación. V. Suárez alega que lo que entregó al porteador fue una factura -y no un conduce- lo cual lo exime de la infracción. No nos persuade, pues el inciso 21.04 del Reglamento 9156 alude el término "conduce o factura" como un mismo concepto. Vemos que cuando en el Reglamento 9156 se hace mención del *conduce* también se refiere a la *factura*. Ambos son tratados de forma similar e indistinta. Incluso, el inciso 6.08 del Reglamento 9156 indica que, durante el transporte, todo conductor deberá llevar consigo el **conduce o factura** a la carga autorizada.

De manera que, lo determinante es la sustancia y no el nombre de la cosa⁶. Esto es, que el documento de entrega de la mercancía incluya la certificación que exige el inciso A-1.13 del Reglamento 9156, independientemente este sea identificado como *conduce*, *factura* o *recibo*. De no ser así, se incurre en la infracción denominada en el inciso A-1.13, como aquí ocurrió.

Lo anterior nos lleva a concluir que la determinación que aquí revisamos es razonable y acorde al Reglamento 9156. Mas aún, cuando tampoco surge del expediente algún otro documento con la certificación requerida.

Concluimos pues, que el ente administrativo actuó de forma prudente al denegar el recurso de revisión y mantener la multa. El recurrente no logró derrotar la presunción de corrección que ostentan las decisiones administrativas, ni nos persuadió a alejarnos de la norma de deferencia que estas merecen. Ante la

⁶ En nuestro ordenamiento jurídico existe la sabia máxima de que "el nombre no hace la cosa." Meléndez Ortiz v. Valdejully, 120 DPR 1, 24 (1987); Comisión Servicio Público v. Tribl. Superior, 78 DPR 239, 246 (1955).

ausencia de prueba que establezca que el foro recurrido actuó de forma arbitraria, ilegal, o irrazonable, nos adherimos a la norma de deferencia al foro administrativo.

IV.

Por los fundamentos que anteceden que se hace formar parte de la presente sentencia, se confirma la resolución recurrida.

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

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