

RE:

**RESPUESTA CON VALOR  
INTERPRETATIVO SOBRE CONSULTA Y  
PETICIÓN DE EXPRESIÓN PÚBLICA  
RESPECTO A LA VALIDEZ DE CIERTOS  
ACUERDOS INHERENTES A LA  
TRANSPORTACIÓN ESCOLAR QUE HAN  
SIDO RESUELTOS POR LA COMISIÓN.**

ACUERDO: XIII-2014

### ACUERDO Y ORDEN

Hemos sido consultados y se nos ha solicitado expresar públicamente nuestra interpretación sobre la validez de ciertos acuerdos inherentes a la transportación escolar que han sido resueltos por la Comisión de Servicio Público (CSP o Comisión) y que están sumergidos en pleitos ajenos a la venia de este cuerpo cuasi-judicial. Por el valor interpretativo de nuestra opinión *per curiam*, hemos decidido elevarle a la categoría de “acuerdo” y publicarle.

**A modo general, aquí sostenemos la validez de aquellos acuerdos transaccionales que han sido patentados en resoluciones de este cuerpo colegiado, siempre que no sea invalidado nuestro dictamen por un tribunal competente.**

#### Base Legal y Origen Constitucional

La Sección 13 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico establece que:

“El procedimiento para otorgar franquicias, derechos, privilegios y concesiones de carácter público o cuasi público será determinado por ley, pero toda concesión de esta índole a una persona o entidad privada deberá ser aprobada por el Gobernador o por el funcionario ejecutivo en quien él delegue. Toda franquicia, derecho, privilegio o concesión de carácter público o cuasi público estará sujeta a enmienda, alteración o revocación según se determine por ley.”

La Ley 109 de 28 de junio de 1962, según enmendada, mejor conocida como “Ley de Servicio de Público de Puerto Rico”, atribuye a la Comisión de Servicio Público la facultad para otorgar, regular, y fiscalizar franquicias de servicio público. Específicamente, establece que la transportación escolar es un servicio público regulado por la Comisión de Servicio Público<sup>1</sup>. Conforme con ello, la CSP mantiene el Reglamento Núm. 7190 (Reglamento para la Transportación de Escolares) que fija los parámetros para el ofrecimiento de dicho servicio.

#### Franquicias de Transportación Escolar

La esencia del servicio público mediante paga es facilitar servicios necesarios a la ciudadanía a precios y calidad razonables. Este tipo de servicios se ofrecen por concesionarios a quienes se les ha otorgado una franquicia. Las franquicias de transporte, de ordinario, no compiten entre sí, sino que ocupan y sirven a un área determinada. Esta norma no es distinta a las regulaciones y prácticas que acaecen en

<sup>1</sup> 27 LPRA § 1002 (c)

90  
RAV  
Cmy  
[Signature]  
PM

diversos lugares a nivel federal e internacional. Así se conducen, también industrias homogéneas reglamentadas por el Departamento de Transportación y Obras Públicas y la Compañía de Turismo, incluso. Por ende, la Transportación Escolar, que nos atañe, es un servicio público parte de un andamiaje similar al señalado y cobijado por el texto constitucional.

La transportación escolar es uno de los servicios públicos de transporte más importante, mediante su funcionamiento se garantiza que nuestros niños y jóvenes lleguen bien y a tiempo al plantel escolar y, de regreso, a sus hogares.

En el ejercicio, la Comisión concede rutas, normalmente municipios y sus barrios, para el servicio de transporte escolar para asegurar la viabilidad de la operación. Los precios y tarifas pueden ser regulados, pero nunca se ha solicitado su fijación. Por ende, la contratación del servicio es negociable.

### Intervenciones y Oposiciones

En ocasiones, personas "tocan la puerta" de la Comisión solicitando autorización para servir una ruta que está concesionada. El concesionario vigente es una parte con interés legítimo en el proceso de nueva autorización iniciado, siendo un perfecto potencial interventor en oposición.

En *San Antonio Maritime y Transcaribbean Maritime v. Puerto Rican Cement*<sup>2</sup>, se resolvió que el proceso administrativo de licenciamiento es un proceso adjudicativo que permite la intervención de partes con interés, así como la oportunidad para exponer sus objeciones a la concesión de una licencia o autorización.

El debido proceso de ley exige proveer la oportunidad de intervenir a aquella parte con interés legítimo en un proceso que le afecta. Sin duda, la otorgación de autorizaciones tiene su efecto sobre aquellos ya autorizados cuando coinciden las rutas a ser cubiertas.

Cuando una solicitud de franquicia es presentada ante la Comisión, el proceso permite intervenciones legítimas, satisfaciendo así el debido proceso de ley. Todo opositor, cuya intervención es admisible, tiene el peso de probar que la solicitud es innecesaria o impropia mientras demuestra que el área cuenta con el servicio, comodidad, conveniencia y seguridad del público.

La Comisión tiene plena y vasta facultad y discreción para aquilatar oposiciones respecto a solicitudes de autorización.<sup>3</sup> De ordinario, se analiza si el área está servida conforme a las exigencias de la Comisión y los servidos o clientes. Inclusive, el solicitante tiene que evidenciar mediante endosos de potenciales clientes que existe la necesidad y conveniencia de su servicio.

Las agencias cuasi-judiciales, como la Comisión, tienen la potestad de convocar a las partes, sus representantes e interventores en el caso a una conferencia con el propósito de lograr un acuerdo definitivo o simplificar cuestiones.<sup>4</sup>

El derecho administrativo procura lidiar controversias de manera más rápida, justa y económica; evitando el escarpado sendero del tribunal. Más aún, persigue que asuntos técnicos sean dilucidados por entes que hayan desarrollado pericia.

Es norma, de conformidad con la sana administración de la justicia, el promover la solución de conflictos mediando entre las partes involucradas.

La directriz de un examinador para que las partes dialoguen con miras a dirimir asuntos es conveniente y acertado en derecho.

<sup>2</sup> 153 DPR 374 (2001).

<sup>3</sup> 27 LPRA § 1110-1111.

<sup>4</sup> 3 LPRA § 2157.

Handwritten signatures and initials in the left margin, including 'RAV', 'Am', and a large signature.

## Poderes de la CSP y Protección por Virtud de la Ley de Monopolios

Sabido es que en nuestro ordenamiento jurídico la ley es el medio o fuente que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. La ley habilitadora es el mecanismo legal que delega a la agencia los poderes necesarios para actuar en conformidad con el propósito legislativo. Véase *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T. Co.*<sup>5</sup>

En el caso de la Comisión, sus poderes no quedan limitados a los enumerados por la Ley de Servicio Público, sino que son tan amplios como sea necesario para regular los servicios bajo su jurisdicción.<sup>6</sup>

La Comisión de Servicio Público (CSP o Comisión), tiene la facultad para adoptar y enmendar reglamentos aplicables a las empresas de servicio público bajo su jurisdicción, por virtud de la Ley de Servicio Público de Puerto Rico, *supra*, y de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU).

“En *Miranda v. CEE*<sup>7</sup>, el Tribunal Supremo de Puerto Rico esgrimió que “las agencias administrativas son instrumentos necesarios para la interpretación de la Ley”.

Cada agencia administrativa posee un peritaje sobre sus respectivas leyes orgánicas y aquellas que les han sido delegadas para administrar e implementar. La Ley de Servicio Público de Puerto Rico, *supra*, tiene su mejor intérprete en nosotros. Mientras, la Ley Núm. 77, de 25 de junio de 1964, según enmendada, mejor conocida como Ley de Monopolios, aunque es interpretada primariamente por el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO), el Art. 19 de dicha Ley protege con fortaleza la jurisdicción de la Comisión sobre sus concesionarios, disponiendo:

“El régimen legal de las empresas de servicio público, las compañías de seguros y de otras empresas o entidades sujetas a reglamentación especial por el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o por el gobierno de los Estados Unidos, incluyendo las cooperativas, no será afectado por la presente ley, excepto en cuanto a aquellos actos o contratos que no estén sujetos a la reglamentación del organismo público que gobierna las actividades de la empresa, entidad o cooperativa.”<sup>8</sup>(Énfasis nuestro).

El pretérito Artículo **interpone la jurisdicción de la Comisión** respecto a las empresas de servicio público, como las franquicias de transportación escolar, como un escudo ante el rigor de la Ley de Monopolios, *supra*.

Nuestro Código Civil dicta que:

“Cuando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.”<sup>9</sup>

De su faz el texto de la Ley de Monopolios, *supra*, **resulta sumamente claro y exigente**. La Ley de Monopolios, *supra*, **exime a las franquicias de servicio público reguladas por la Comisión**. Su texto **no se presta para ambigüedad alguna y no debe menospreciarse**.

También establece el Código Civil que:

“Las leyes que se refieren a la misma materia o cuyo objeto sea el mismo, deben ser interpretadas refiriendo las unas a las otras, por cuanto lo que es claro en uno de sus preceptos pueda ser tomado para explicar lo que resulte dudoso en otro.”<sup>10</sup>

<sup>5</sup> 157 DPR 203, 211 (2002).

<sup>6</sup> 27 LPRA § 1124.

<sup>7</sup> 141 DPR 787 (1996).

<sup>8</sup> 10 LPRA § 257.

<sup>9</sup> 31 LPRA § 14.

<sup>10</sup> 31 LPRA § 19.

Handwritten signatures and initials in the left margin, including what appears to be 'PAA', 'Am', and other illegible marks.

**El impedimento notorio, ostensible, manifiesto y diáfano que suscribe la Ley de Monopolios, *supra*, contra la aplicación virulenta de sus demás preceptos, sobre nuestros concesionarios, es base suficiente para reprimir agendas inquisidoras.**

Una agencia administrativa *no* puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que *no* esté autorizada por ley; es decir, *ni* la necesidad, *ni* la utilidad, *ni* la conveniencia puede sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. *Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra de su ejercicio.* (Énfasis en el original.) Véase *Raimundi v. Productora*.<sup>11</sup>

En *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T. Co.* se resolvió que una agencia administrativa sólo puede llevar a cabo las funciones que se le han encomendado legislativamente y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal. No obstante, si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Asamblea Legislativa, será considerada *ultra vires* y, por ende, nula.

**En palabras sencillas, la ley no brinda jurisdicción al DACO para entender asuntos monopolísticos contra nuestros concesionarios y cualquier sanción, en dichos términos, resulta *ultra vires* y nula.**

#### Validez de los Acuerdos Resueltos por la CSP

Los tribunales le han reconocido vasta discreción a las agencias al escoger las medidas que les ayuden a cumplir los objetivos de las leyes cuya administración e implantación se les ha delegado, *siempre que actúen dentro del marco de su conocimiento especializado y de la ley.* Véase *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*<sup>12</sup>

La revisión judicial, por lo tanto, se limitará a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta; en otras palabras, a evitar que éstas actúen movidas por el capricho o en abuso de su discreción. Véase *Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co.*<sup>13</sup>

Las adjudicaciones de la Comisión deben gozar de amplia deferencia, deben presumirse correctas y presumirse que se tiene la jurisdicción sobre aquello que no le fue conferido expresamente pero que, no siendo restringido, resulta necesario cubrir.

Los acuerdos que han sido mencionados públicamente permanecen inalterados y con todo su vigor ante la Comisión. Nadie ha presentado recurso alguno ante la Comisión reclamando la anulación de los mismos. Ni la Comisión ni el Tribunal les han anulado. Ningún otro foro, excepto estos, tiene jurisdicción para extinguir tales acuerdos porque se estipularon bajo el palio de la Comisión y la Ley de Servicio Público de Puerto Rico, *supra*.

De hecho, los acuerdos señalados no fijan tarifas. La Comisión, aunque pudiera hacerlo, tampoco ha fijado tarifas por el servicio de transportación escolar. Las tarifas quedan a la negociación que los clientes, incluyendo el Departamento de Educación, realicen con los proveedores. En el récord de la Comisión no existe querrela ni intervención alguna que pusiera en conocimiento de incumplimiento legal por parte de los transportistas autorizados.

<sup>11</sup> 162 DPR 215, 225 (2004).

<sup>12</sup> 144 DPR 425, 438 (1997).

<sup>13</sup> 145 DPR 226, 234 (1998).

En cuanto a las conclusiones de derecho, la LPAU dispone que éstas pueden revisarse “en todos sus aspectos por el tribunal”.<sup>14</sup> No obstante, los tribunales deben conceder gran peso y deferencia a las interpretaciones que los organismos administrativos realizan de las leyes y los reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretación de la agencia, sustituyendo el criterio de éstas por el propio. Véase *P.C.M.E. v. J.C.A.*<sup>15</sup>

Si la interpretación de la ley o reglamento que realiza determinada agencia administrativa es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben concederle deferencia. Véase *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*.<sup>16</sup> Más aún, los tribunales podrán sustituir el criterio de la agencia por el suyo únicamente cuando no encuentren una base racional para explicar la determinación administrativa. Véase *Otero v. Toyota*.<sup>17</sup>

La Comisión no está facultada para limitar el alcance investigativo del Departamento de Justicia ni su Secretaría Auxiliar de Asuntos Antimonopolísticos. Los errores que puedan incidir en su proceso investigativo quedan a merced de otros foros pertinentes. La Comisión sí puede, y lo hacemos aquí, expresar su interpretación respecto a sus leyes y reglamentos. La diferencia entre nuestra interpretación y los actos perjudiciales de otro ente gubernamental corresponde al perjudicado llevarlos, oportunamente, al foro judicial para su dilucidación.

Desde una perspectiva inversa, ni el Departamento de Justicia ni el DACO tienen autoridad para determinar con finalidad hasta dónde se extiende la jurisdicción de la Comisión de Servicio Público. Las adjudicaciones administrativas de la Comisión son revisables únicamente por el Tribunal de Apelaciones y el Tribunal Supremo. Los acuerdos entre partes adversas acogidos como parte de una resolución de la Comisión constituyen adjudicaciones formales revisables por el tribunal.<sup>18</sup> Si una parte pretende invalidar alguna decisión de la Comisión tiene su foro en el Tribunal de Apelaciones siempre que cumpla con los parámetros jurisdiccionales y de legitimación activa establecidos.

#### Expresión Final



La Comisión no es ciega ante lo que ocurre a la vista de todos. Esta agencia centenaria es una institución que recela la justicia tanto como el más alto tribunal. La Comisión es guardián vigilante y sagaz de su propia jurisdicción. No empece las provocativas injurias, el predio acertado y meritorio para salvaguardar y garantizar la prevalencia de nuestra jurisdicción, no es la prensa ni el vocerío temerario que le es tajante prohibido a los letrados, sino aquél que dignifica la toga e impregna de respeto el malleto, la corte. Es de ella, la curia, que esta Comisión está dispuesta a ser amiga y brindarle toda su verdad. Este acuerdo expone y explica el derecho vigente que ampara la razón en torno a la cuestión presentada. Recordamos: “Veritas liberabit vos”, es decir, la verdad os hará libres.

#### Orden y Notificación

Este Acuerdo se notificará al Departamento de Justicia, al Departamento de Asuntos del Consumidor y a cualquier parte afectada o con interés a la mayor brevedad posible. Además, se publicará en la página de internet de la Comisión por, al menos, los siguientes treinta días.

Se ordena, además, a la Secretaria de la Comisión notificar copia del presente Acuerdo y Orden a los Comisionados, a todos los Directores y Directoras de las Oficinas Regionales, al Departamento de Justicia, Departamento de Educación,

<sup>14</sup> 3 LPRA § 2175.

<sup>15</sup> 166 DPR 599 (2005).

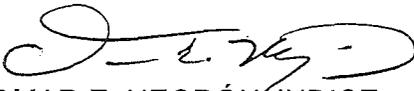
<sup>16</sup> 168 DPR 592 (2006).

<sup>17</sup> 163 DPR 716 (2005).

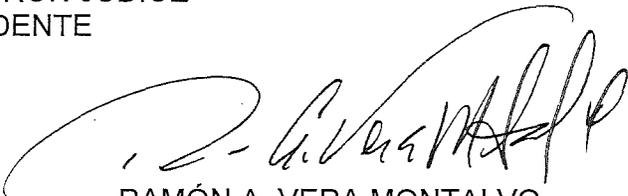
<sup>18</sup> *Santos Serrano v. ELA*, 162 DPR 87 0 (2004).

Departamento de Asuntos del Consumidor, a la Lcda. María T. Barreras y sus representados y a las siguientes oficinas de esta Comisión: Secretaría; Oficina de Abogados del Interés Público; Oficina de Abogados Examinadores; Examinadores Especiales; Oficina de Quejas y Querellas; Finanzas, y Planificación.

Así lo acordó y ordenó la Comisión por el voto de sus miembros presentes, en su Sesión Ordinaria del día 7 de agosto de 2014, en San Juan, Puerto Rico.

  
OMAR E. NEGRÓN JUDICE  
PRESIDENTE

  
PAULA RODRÍGUEZ HOMS  
COMISIONADA

  
RAMÓN A. VERA MONTALVO  
COMISIONADO

  
BLANCA D. TORRES MARRERO  
COMISIONADA

  
LCDO. ALCÍDES MARTÍNEZ VALENTÍN  
COMISIONADO

#### CERTIFICACIÓN

Certifico que hoy AUG 13 2014, he archivado en autos y remitido copia del presente Acuerdo a todas las partes indicadas en el Notifíquese.

  
RUTH D. BERRÍOS RODRÍGUEZ  
SECRETARIA

