ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL II

| | | |
|---|---|---|
| COMISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO<br><br>Agencia Querellante<br>Recurrida<br><br>DANIEL CASTRO ESCOBAR<br>JOSÉ AMADOR GONZÁLEZ<br>DAVID GONZÁLEZ HERNÁNDEZ<br>FRANCISCO TORRES QUILES<br><br>Querellados Concesionarios<br>*(No Recurridos)*<br><br>v.<br>ADM ALLIANCE NUTRITION OF PR, LLC.<br><br>Querellado<br>*(No Consesionario)*<br>Peticionario | **KLRA201700163** | *REVISIÓN ADMINISTRATIVA* procedente de la Comisión de Servicio Público<br><br>Boleto Núm.: OMC-2012-178<br><br>Franquicias:<br>TCG-4779<br>TCG-2199<br>TCG-1099<br>TCAG-202<br>TCG-5319 (No Exp.)<br><br>Sobre:<br>Infracciones a la Ley de Servicio Público y Reglamento para las Empresas de Transporte de Carga, Reglamento Núm. 6678 del 19 de agosto de 2003, según enmendado |

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

**SENTENCIA**

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

Comparece ante nos ADM Alliance Nutrition of Puerto Rico (ADM) mediante recurso de revisión judicial y nos solicita que revoquemos una *Resolución y orden* dictada el 30 de noviembre de 2016, notificada el 5 de diciembre de 2016, por la Comisión de Servicio Público (CSP). Mediante esta, la CSP determinó que ADM incumplió sus disposiciones reglamentarias al suscribir con ciertos concesionarios[1] contratos de

[1] Nos referimos al Frente Amplio de Camioneros de PR Inc, sus Afiliadas y sus Camioneros Asociados de ADM Alliance Nutrition of

trasporte en los que les pagaba una tarifa distinta a la establecida. Por ello, le impuso una multa administrativa de $10,000.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **REVOCAMOS** la *Resolución y orden* recurrida.

**I.**

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 15 de junio de 2010, los Concesionarios presentaron la *Querella* Núm. QT-2010-00366 en contra de la ADM. Alegaron que ADM estructuró y puso en vigor un sistema de transportación con tarifas y rutas paralelo al establecido por la CSP, el cual les obligaba a transportar la mercancía por las vías públicas del país con sus tarifas y rutas so pena de no permitirles el acarreo si no se acogían a su sistema. Añadieron que ADM estableció el referido sistema mediante un *Contrato de acarreo y transporte de alimentos e ingredientes a granel y ensacados* (el Contrato) cuando estos eran porteadores públicos y no porteadores por contrato para los fines y propósitos establecidos por Ley y Reglamentación.[2]

A raíz de dicha Querella, el 21 de junio de 2012, la Oficina del Abogado de Interés Público emitió una *Orden para mostrar causa* imputándole a ADM pagar servicios de acarreo con tarifas distintas y por debajo a las establecidas por la CSP en violación a la Ley y Reglamentación.

---

PR LLC., David González Hernandez, Daniel Castro Escobar, Francisco Torres, José Amador González por medio del Sr. Victor Rodríguez Figueroa (en conjunto los Concesionarios).

[2] La referida Querella fue desestimada el 28 de agosto de 2012. Tomamos conocimiento judicial que dicho dictamen fue confirmado en el caso KLRA201201195.

Tras un sinnúmero de incidentes procesales, el 28 de abril de 2016 se celebró la *Vista pública*. En dicha vista, las partes estipularon hechos que fueron acogidos por la CSP como determinaciones de hecho.

Así las cosas, el 30 de noviembre de 2016 la CSP emitió *Resolución y orden* en la que, en lo aquí pertinente, le impuso a ADM una multa de $10,000.00 por violar la Ley y Reglamento. En específico, le imputó haber contratado trasportistas que ostentan una autorización de Transporte de Carga General pagándoles tarifas distintas a la establecidas para los porteadores públicos.

Oportunamente, el 9 de enero de 2017 ADM presentó una *Moción de reconsideración.*

Debido a que la CSP nunca se expresó sobre su reconsideración, el 23 de febrero de 2017 ADM presentó el recurso de revisión que nos ocupa y señalo los siguientes errores:

> Primer error: Erró la CSP al sostener como fundamento para su multa que las franquicias provistas por la CSP a los Transportistas los convierte en porteadores públicos y les impide brindar los servicios de carga contratados como porteadores por contrato; esta es una actuación *ultra vires* y en violación al debido proceso de ley, pues la CSP no ha reglamentado la franquicia de porteador por contrato, ni el proceso para obtener una franquicia para prestar servicios de transporte de carga por contrato.
>
> Segundo error: Erró la CSP al concluir en apoyo a multa a ADM que las tarifas establecidas por la CSP para porteadores públicos son de aplicación a la relación contractual entre ADM y los transportistas.
>
> Tercer error: Erró la CSP al no desestimar la OMC 2012-178, dado que no existen circunstancias excepcionales, tampoco causas justificadas, para que dicha querella no se hubiese tramitado dentro del término de 6 meses provisto por la sección 3.13(g) de la

> LPAU y la Regla 42.01(a) del Reglamento de Procedimiento Administrativo de la CSP.
>
> Cuarto error: Erró la CSP al no disponer nada respecto a las tarifas renegociadas por ADM con los trasportistas en abril de 2012, y que fueron sometidas a la CSP mediante carta de 23 de agosto de 2012.

El 3 de marzo de 2017 emitimos una *Resolución* concediéndole a la CSP 30 días para que se expresara sobre el recurso presentado. En cumplimiento con lo ordenado, el 10 de abril de 2017 la CSP presentó su *Alegato*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, resolvemos.

**II.**

**A.**

La Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 201-2003, establece que como Tribunal de Apelaciones estamos facultados para revisar las "decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas". Art. 4006(c) 4 LPRA sec. 24(y)(c).

La Ley de Procedimiento Administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada[3], 3 LPRA secs. 2101 *et seq.* (LPAU), delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas.

A esos efectos, la LPAU delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas. En cuanto al estándar de revisión que este tribunal debe observar al evaluar los recursos de revisión judicial presentados al amparo de la LPAU, es

---

[3] La Ley de Reforma del Derecho Administrativo, Ley 210-2016, enmendó la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Sin embargo, la misma entrará en vigor a partir del 1 de julio de 2017.

necesario destacar que las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida deben evaluarse a base de un criterio de razonabilidad y deferencia; por tanto, no debemos alterarlas, siempre que el expediente administrativo contenga evidencia sustancial que las sustente. Véase, Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2175; *Asoc. Fcias. V. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

En síntesis, la revisión judicial de las determinaciones administrativas está limitada a determinar si la actuación del foro administrativo fue razonable y cónsona con el propósito legislativo o si, por el contrario, fue irrazonable, ilegal o si medió abuso de discreción. *Parque Ecuestre v. Junta*, 163 DPR 290, 299 (2004); *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999).

Al evaluar una petición para revisar judicialmente una determinación administrativa, este foro debe analizar si: (1) el remedio concedido fue razonable; (2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; (3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. Véase, *Ramos Román v. Corp. Centro de Bellas Artes*, 178 DPR 867, 883 (2010); *P.R.T. Co. V. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269 (2000).

**B.**

La CSP fue creada por la Ley Núm. 109 de 28 de junio de 1962, conocida como Ley de Servicio Público de Puerto Rico, 27 LPRA sec. 1001 *et seq.*, (Ley Núm. 109) como resultado de la imperiosa necesidad social de reglamentar y fiscalizar de cerca las operaciones

de las compañías de servicio público. *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 284 (1992).

Entre los poderes generales delegados a la CSP se encuentra la facultad para otorgar **toda autorización de carácter público** para cuyo otorgamiento no se haya fijado otro procedimiento de ley, incluyendo reglamentar las compañías de servicio público y porteadores por contrato. Véase: Art. 14(a) de la Ley Núm. 109, 27 LPRA sec. 1101(a). La Ley Núm. 109, *supra*, le confirió a la CSP la autoridad para otorgar las autorizaciones para el transporte público. Además, la CSP tiene facultad para administrar, reglamentar y fiscalizar las empresas y concesionarios que prestan el servicio de transportación. *P.R. Lighterage Co. v. Caribe Tugboat Corp.*, 111 DPR 686, 688 (1981).

A su vez, la CSP tiene autoridad para imponer multas u otras sanciones administrativas; conceder el pago de costas, honorarios de abogado, gastos por servicios profesionales o consultivos; conducir investigaciones e intervenciones; exigir cualquier clase de información que sea necesaria para el adecuado cumplimiento de sus facultades; y ordenar o solicitar a los tribunales a través de los abogados del interés público, que ordenen el cese de actividades o actos al amparo de las Secciones 1262 y 1262a del Título 27 o de cualquier otra disposición del estatuto en discusión. Véase: Art. 14(b) de la Ley Núm. 109, 27 LPRA sec. 1101(b).

En cuanto a las definiciones de porteador público y porteador por contrato, el Art. 2 de la Ley Núm. 109, 27 LPRA sec. 1002, dispone que:

(d) Porteador público. Incluye toda:

(1) Empresa de ferrocarriles
(2) empresa de vehículos públicos
(3) empresa de taxis, con excepción de aquellos taxis regulados por la "Ley de Transportación Turística Terrestre de Puerto Rico"
(4) empresa de acarreo de carga en vehículos de motor
(5) empresa de transporte por agua
(6) empresa de transporte por aire
(7) empresa de vehículos de alquiler que se ofrece para proveer, o que provee, en Puerto Rico servicio de transporte de carga o pasajeros mediante paga, al público en general, o a una parte del mismo. El término será aplicable a los porteadores por contrato.
. . . . . .

(l) Porteador por contrato. Incluye toda persona, excepto los porteadores públicos, que se dedique **mediante paga, bajo contrato o acuerdo individual**, al transporte de pasajeros o bienes en vehículos de motor o embarcaciones entre puntos en Puerto Rico, **aun cuando dicho transporte se efectúe incidentalmente en la explotación de cualquier otro negocio** o actividad con fines pecuniarios o no pecuniarios. (Énfasis nuestro).
. . . . . .

(hh) Mediante paga. Incluye cualquier remuneración pagada, prometida o debida, directa o indirectamente.

Por otra parte, mediante el caso *Texaco Puerto Rico, Inc. et. als. v. Comisión de Servicio Público*, KLRA0300684 de 12 de diciembre de 2003, un panel hermano de este Foro anuló las disposiciones del *Reglamento para las empresas de transporte de carga*, Reglamento Núm. 6678 de 19 de agosto de 2003 (Reglamento) aplicables al transporte de carga especializada, carga de materiales peligrosos y **porteadores por contrato**. (Énfasis nuestro).

Ahora bien, en cuanto a las autorizaciones para el transporte de carga, la Sección 3.01(A) del Reglamento, *supra*, dispone que todo concesionario que posea autorización de franquicia de Transporte de Carga (TC) deberá convertir la misma a Transporte de

Carga General (TCG); Transporte de Carga Agregados (TCA); Transporte de Carga Especializada (TCE); Transporte de Carga Productos de Petróleo (TCPP) respectivamente en el término de ciento ochenta (180) días a partir de la vigencia de ese Reglamento.

Consonó con lo anterior, la Sección 3.01(B) del Reglamento, *supra*, establece que **ninguna empresa podrá dedicarse a prestar servicios de transportación de carga en vehículos de motor sin haber previamente solicitado y obtenido la correspondiente autorización de la Comisión conforme dispone este Reglamento**. Las autorizaciones serán concedidas por la Comisión tomando en consideración la necesidad y conveniencia pública del servicio, al igual que la idoneidad del solicitante y estarán en vigor por un término de cinco (5) años a partir de la fecha de su notificación. Véase: Sección 3.01(B) del Reglamento, *supra*, (Énfasis nuestro).

**III.**

En su recurso, la ADM le imputó a la CSP la comisión de 4 errores. Por entender que el primer error señalado dispone del presente recurso, consideramos innecesario entrar a discutir los otros tres señalamientos.

Según la Ley Núm. 109, *supra*, la CSP está facultada para conceder, entre otras, autorización para el transporte de carga. En relación a ello, el Reglamento 6678, *supra*, dispone que ninguna empresa podrá dedicarse a prestar servicios de transportación de carga en vehículos de motor sin haber solicitado y obtenido la correspondiente autorización de la CSP. De lo anterior se desprende que tanto el porteador

público, como el porteador por contrato deben poseer autorización de la CSP para transportar cualquier tipo de carga. Es por ello, que en atención **al tipo de carga** que se le autorice a transportar se le otorga una clasificación, entiéndase TC, TCG, TCGA entre otros.

La Ley Núm. 109, *supra*, reconoce que existen porteadores públicos, por contrato y otro tipo de concesionarios. También dispone que **toda** persona que vaya a prestar servicios de transportación de carga en vehículos de motor debe haber obtenido la correspondiente autorización de la CSP. Consonó con lo anterior no podemos determinar sin más, que toda persona que posea una autorización de la CSP es automáticamente un porteador público. Esto pues, como ya indicáramos todo concesionario que se dedique al transporte de carga necesita una autorización.

Por otra parte, de las disposiciones legales antes citadas se desprende que un porteador por contrato es aquel mediante paga, bajo contrato o acuerdo individual ofrece transporte aun cuando dicho transporte se efectúe incidentalmente en la explotación de cualquier otro negocio.

Al examinar la *Resolución y orden* recurrida, notamos que no surge una determinación de hecho especifica de la CSP sobre que los Concesionarios con los que ADM contrató fueran porteadores públicos o por contrato.[4] No hizo determinaciones específicas que nos

---

[4] En específico, las determinaciones de hecho son:
1. ADM se dedica a la manufactura de alimento de animales.
2. A solicitud de ADM, mediante carta del 5 de febrero de 2004, la CSP le aclaró que las disposiciones del Reglamento 6678 no eran de aplicación a los porteadores por contrato.
3. El 5 de septiembre de 2005, ADM suscribió un contrato con los concesionarios Daniel Castro Escobar, David González

ayuden razonablemente a concluir que los concesionarios usados por ADM eran porteadores públicos o por contrato. Tampoco encontrarnos en el expediente prueba que sustente que estos, en efecto, eran porteadores públicos. Por el contrario, al examinar la autorización dada por la CSP al Sr. Daniel Castro Escobar[5] número TC 4779 surge que a este se le autorizó a "Transportación de Carga General **mediante paga** a través de la isla". De la referida autorización no surge que se le catalogara como porteador público.

El fundamento principal de la CSP para imputarle la violación reglamentaria a la ADM surge de una Interpretación Oficial[6] que hiciera sobre los términos Porteador Público y Porteador por Contrato en **octubre de 2011**. En dicha interpretación, en síntesis, la CSP determinó que "el contrato suscrito entre las partes no es el factor relevante para determinar si el transportista es un porteador público o porteador por

---

Hernandez y Francisco Torres Quiles en donde estipularon tarifas a cambio del trasporte de carga, a modo exclusivo.

4. Las tarifas pactadas en esos contratos son distintas a las establecidas por la CSP para los porteadores públicos.
5. El 6 de octubre de 2010, ADM suscribió un contrato con el concesionario José R. Amador González en donde estipularon tarifas a cambio del trasporte de carga a modo exclusivo.
6. Las tarifas pactadas en el contrato con el Sr. Amador son distintas a las establecidas por la CSP para los porteadores públicos.
7. En abril de 2012, los concesionarios del epígrafe y ADM renegociaron las tarifas hasta entonces acordadas bajo los contratos, manteniendo los demás términos y condiciones de sus contratos inalterados.
8. Las tarifas renegociadas fueron sometidas a la CSP para su aprobación por un representante de los concesionarios querellado del epígrafe, mediante carta del 23 de agosto de 2012.
9. Desde el 22 de mayo de 2007, ADM paga a los concesionarios mencionados una partida por concepto de ajuste por combustible, que se ha aumentado en varias ocasiones, pero no es igual a la tabla de ajuste por combustible publicada por la CSP.
10. Al día de hoy, el único concesionario que mantiene contrato con ADM lo es el José R. Amador González.

[5] Este es uno de los concesionarios con los que ADM suscribió contratos de transporte privados.

[6] Documento titulado: *Interpretación Oficial de los Términos Porteador Público y Porteador por Contrato al Amparo de las disposiciones de la Ley Núm. 109 del 28 de junio de 1962, según enmendada conocida como la "Ley de Servicio Público de Puerto Rico"*, escrito aprobado el 5 de octubre de 2011 por todos los Comisionados en el caso 2010-OPI-001 (Interpretación Oficial).

contrato". También, según la Interpretación Oficial "el hecho de que un porteador público, luego de haber obtenido su autorización por parte de la CSP, entre en un contrato con terceras personas para transportar bienes o pasajeros no lo convierte en porteador por contrato".

En este caso, los hechos imputados a ADM ocurrieron con anterioridad a la Interpretación Oficial de la CSP antes citada. Fue por asuntos procesales y dilaciones en el trámite, que el mismo se resolvió con posterioridad a la divulgación de la referida interpretación. De cualquier forma, esa Interpretación Oficial no es un reglamento adoptado al amparo de la LPAU por lo que no puede utilizarse como si fuera un reglamento. Igualmente, la CSP sigue desprovista de poder defender su posición, pues la Resolución objeto de este recurso no hizo determinaciones específicas sobre la naturaleza de porteador de los concesionarios usados por ADM.

Para la fecha de la alegada violación imputada a ADM, según las definiciones de la Ley Núm. 109, *supra*, la única diferencia entre un porteador público y uno por contrato era que estos últimos ofrecen el servicio de transporte mediante paga y bajo contrato o acuerdo individual. No existía, ni existe en dicha ley un procedimiento o reglamentación específica para los porteadores por contrato. Esto, porque la reglamentación relacionada a los porteadores por contrato se encontraba en el Artículo 5 del Reglamento 6678, el cual fue anulado en el 2003. En ese sentido, le asiste la razón al Peticionario. Es una violación al debido proceso de ley imponer la multa aquí

impugnada ante la ausencia de una reglamentación, amparada en las disposiciones de la LPAU, que defina el campo de acción de los porteadores por contrato. La transportación publica es una de las áreas principalísimas de jurisdicción de la CSP. En el sector de la transportación, los porteadores por contrato son actores importantes. Por ello, la actividad de porteador por contrato debe estar igualmente reglamentada para evitar acciones arbitrarias.

Por otra parte, de la Ley Núm. 109, supra, no se desprende una prohibición a que un porteador público pueda transportar carga mediante acuerdos privados como lo hace un porteador por contrato. Con anterioridad a la Interpretación Oficial, no existía un procedimiento que obligara a un concesionario con autorización de transportista a solicitar una autorización especial o distinta para poder ser porteador por contrato. En parte, por estos elementos aquí descritos resulta irrazonable la actuación de la CPS de basar la imposición de la multa en la Interpretación Oficial, al margen de la LPAU, y sin un reglamento debidamente promulgado que cubra a los porteadores por contrato.

En los hechos particulares de este caso, como ya indicamos, en la *Resolución y orden* la CSP únicamente le imputó a ADM suscribir con los Concesionarios contratos privados de transportes con tarifas menores a las establecidas para los porteadores públicos. No obstante, la Resolución impugnada no hizo ninguna determinación de hecho que imputara a los Concesionarios ser porteadores públicos o que les

estuviera prohibido llegar a acuerdos privados de transporte como porteador por contrato. Ante lo antes expuesto, la violación imputada a ADM no se sostiene, por lo que se cometió el error señalado.

Determinamos que es arbitrario e ilegal imponer una multa, como la aquí impugnada, que imputa conducta prohibida a porteadores públicos cuando dicha Resolución no contiene una sola determinación de hecho que determine que los concesionarios en controversia eran porteadores públicos. Igualmente, es arbitrario e ilegal basar la imposición de la multa en la Interpretación Oficial, como si la misma fuera un reglamento valido y aplicable a este caso.

**IV.**

Por los fundamentos antes expuestos, **REVOCAMOS** la *Resolución y orden* recurrida.

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

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