

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS  
PANEL III

JULIO DE LOS SANTOS  
BATISTA  
Recurrido

v.

FEDERACIÓN DE  
TAXISTAS DE PUERTO  
RICO, INC., EUSEBIO  
UREÑA CEDEÑO  
Recurrentes

-----  
JOSÉ A. SANTIAGO  
COLÓN  
Recurrido

Vs.

FEDERACIÓN DE TAXIS  
DE PUERTO RICO, INC.  
EUSEBIO UREÑA  
CEDEÑO,  
COOPERATIVA DE  
SERVICIOS DE  
DUEÑOS DE TAXI  
H/N/C ROCHDALE  
TAXIS Y METRO TAXIS  
Recurrentes

KLRA201700058

CONS.

KLRA201700059

*REVISIÓN*  
procedente de la  
Comisión de Servicio  
Público

Caso Núm.  
S-16-35-TX

Sobre: Oposición a  
Solicitud de  
Autorización para  
Operar Unidad de la  
Transportación de  
Pasajeros al Servicio  
de Taxi Regular (TX)  
Mediante Paga

-----  
Caso Núm.

S-16-56-TX

Sobre: Solicitud de  
Autorización para  
Prestar el Servicio de  
Taxi Regular (TX)  
Mediante Paga en el  
Municipio de San  
Juan con una (1)  
Unidad

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de mayo de 2017.

El 23 de enero de 2017, el señor Eusebio Ureña, la Federación de Taxis de Puerto Rico; la Cooperativa de Servicios de Dueños de Taxi, Rochdale Taxis y Metro Taxi Cabs (recurrentes o parte recurrente) presentaron un recurso de revisión judicial en el que solicitan que revoquemos una resolución emitida por la Comisión de Servicio Público (CSP) el 23 de diciembre de 2016. Mediante la referida resolución, la CSP denegó una petición de intervención presentada por los recurrentes, quienes pretendían

oponerse a la solicitud de autorización para operar taxi regular presentada por el señor José A. Santiago Colón.

En esa misma fecha, la CSP emitió otra resolución en la que denegó una petición presentada por los recurrentes para intervenir y oponerse a la solicitud de autorización para operar taxi regular presentada por el señor Julio de los Santos Batista. De esa denegatoria los recurrentes presentaron un recurso independiente ante este Tribunal.

En ambas instancias, la CSP denegó la solicitud de intervención bajo el fundamento de que su concesión dilataría de forma excesiva e innecesaria el proceso de concesión de franquicia. Debido a que ambos recursos presentan esencialmente las mismas controversias de derecho, la parte recurrente solicitó la consolidación.

El 10 de febrero de 2017 emitimos una resolución en la que ordenamos la consolidación de ambos recursos, según lo permite la Regla 80.1 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones. Luego de haber examinado los escritos de todas las partes, así como los documentos que los acompañan, resolvemos revocar la resolución recurrida y ordenar a la CSP a celebrar una vista.

Examinemos los antecedentes fácticos y procesales, así como el marco doctrinal que fundamenta nuestra conclusión.

#### I

Tanto el señor Julio de los Santos Batista, como el señor José A. Santiago Colón, solicitaron a la CSP autorización para operar una unidad de taxi regular de menor cabida en el Municipio de San Juan. Los edictos relacionados a cada solicitud fueron publicados en los periódicos El Nuevo Día y Primera Hora.

El señor Eusebio Ureña, la Federación de Taxis de Puerto Rico; la Cooperativa de Servicios de Dueños de Taxi, Rochdale Taxis y Metro Taxi Cabs, que son las partes recurrentes en el

recurso de revisión judicial que nos ocupa, presentaron sendos recursos para oponerse a ambas solicitudes. En síntesis, entre los argumentos que incluyeron como parte de los recursos de oposición, expusieron que los solicitantes no cumplían con ciertos requisitos para obtener la autorización y que, conforme a un acuerdo firmado el 17 de marzo de 2005, Acuerdo VIII-2005, la CSP congeló la expedición de franquicias de taxi regular en el Municipio de San Juan. Lo anterior, según expusieron, respondió a los resultados de un análisis exhaustivo sobre la oferta y demanda del servicio de taxi en el área.<sup>1</sup>

Luego de considerar las solicitudes de los opositores, el 23 de diciembre de 2016 la CSP emitió una resolución y orden para cada caso. En dichos dictámenes, formuló las siguientes determinaciones de hechos que, en lo pertinente, sintetizamos:

1. El 16 de mayo de 2016, el señor Julio De los Santos Batista, residente en Carolina, presentó una solicitud ante la CSP para que se le autorizara operar una unidad de taxi regular de menor cabida en el Municipio de San Juan.
2. El señor Santiago Colón, residente de San Juan, también solicitó a la CSP que le autorizara operar una unidad de taxi regular de menor cabida en el Municipio de San Juan.
3. Los edictos correspondientes a las solicitudes fueron publicados en dos periódicos de circulación general en Puerto Rico.
4. El señor De los Santos Batista sometió cartas de endoso de posibles clientes para demostrar la necesidad y conveniencia del servicio. Entre los endosos que forman parte del expediente administrativo, figura el de la señora Santa de Peña, el de la señora Cristy Ozuna Vidal y el de la señora Suhail Vélez.
5. Asimismo, entre los documentos que el señor Santiago acompañó junto a su solicitud, incluyó ciertos endosos de posibles clientes: el señor Jesús Nieves Rosario, la señora Teresa M. González, el

---

<sup>1</sup> Véase el Apéndice de la Revisión Judicial KLRA2017-058, a las págs. 3-14.

señor José Miguel de la Cruz, la señora Gladys Cordero Rosario y la señora Linda Pérez Rivera.

6. Las tarifas fueron evaluadas y ajustadas por la División de Intervenciones, Sistemas de Contabilidad y Estudios Tarifarios.
7. Las partes opositoras sometieron ante la consideración del Pleno de la CSP dos escritos, uno para cada caso, intitulados *Oposición a Solicitud de Franquicia de Taxi Regular para el Municipio de San Juan* en la que manifestaron su desacuerdo con la solicitud presentada por el señor De los Santos Batista y por el señor Santiago Colón.
8. El 10 de marzo de 2016, el Pleno de la CSP aprobó el Acuerdo I-2016 y, de esta forma, dejó sin efecto el Acuerdo-VIII de 2005, que prohibía la concesión de solicitudes de taxis para el área de San Juan.
9. El Acuerdo I-2016 continúa vigente y no ha sido revocado por la CSP ni por ningún Tribunal.

Luego de evaluar ambas solicitudes, la CSP determinó que tanto el señor De los Santos Batista como el señor Santiago Colón son idóneos para recibir la autorización del servicio solicitado. Además, concluyó que conceder la intervención a los opositores tendría el efecto de dilatar excesivamente los procedimientos, por lo que denegó tal petición.

Inconformes con la determinación de la CSP, los recurrentes presentaron sendos recursos de revisión judicial y en ambos casos, **señalan que la CSP erró al emitir la referida resolución y orden sin haber celebrado vista previa ni atender los planteamientos esbozados contra el acuerdo del 10 de mayo de 2016.**

El 7 de abril de 2017 emitimos Resolución donde le concedimos al Procurador General hasta el 21 de abril de 2017, para que acreditara copia certificada del Acuerdo VIII-2005 y su publicación, si alguna, el cual fue derogado por la Comisión de Servicio Público, mediante el acuerdo Núm. I-2016.

## II

- A -

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), Ley 170-1988, 3 L.P.R.A. sec. 2171 *et seq.*, establece la facultad revisora del Tribunal de Apelaciones sobre las decisiones emitidas por los organismos administrativos. La revisión judicial de las determinaciones administrativas, tiene como propósito limitar la discreción de las agencias y asegurarse de que éstas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *Reyes v. Cruz Auto Corp. y Scotiabank*, 173 D.P.R. 870, 891-892 (2008), citando a *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 D.P.R. 696 (2004) y a *Miranda v. C.E.E.*, 141 D.P.R. 775, 786 (1996).

Las decisiones de los organismos administrativos especializados gozan de una presunción de legalidad y corrección, por lo que sus conclusiones merecen gran deferencia. *Id.* a la pág. 892 citando a *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673, 688 (2000) y a *Metropolitan S.E. v ARPE*, 138 D.P.R. 200, 213 (1995). Es por ello que el estándar de revisión en estos casos se circunscribe a determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal o irrazonable, o si sus acciones constituyen un abuso de discreción. *Id.* citando a *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 D.P.R. 696 (2004). Al desempeñar su función revisora, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia y a diferenciar entre las cuestiones de interpretación estatutaria, área de especialidad de los tribunales, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Id.*

El alcance de revisión de las determinaciones administrativas, se ciñe a determinar: 1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; 2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; 3) y si las conclusiones de derecho

fueron las correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 D.P.R. 409, 431 (2003); 3 L.P.R.A. sec. 2175.

Las determinaciones de hecho serán sostenidas por los tribunales, en tanto y en cuanto obre evidencia suficiente en el expediente de la agencia para sustentarla. *Id; Reyes v. Cruz Auto Corp. y Scotiabank*, supra, pág. 892. **Sin embargo, en cuanto a las conclusiones de derecho, el tribunal tiene amplia facultad para desplegar su función revisora, pues es en el foro judicial donde reside la autoridad última de interpretación estatutaria.**

3 L.P.R.A. sec. 2175. No obstante, esto no implica que al ejercer su función revisora el tribunal pueda descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Reyes v. Cruz Auto Corp. y Scotiabank*, supra, pág. 894.

Cónsono con lo anterior, la Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2175, expresamente dispone que las determinaciones de hechos que efectúan los organismos administrativos serán sostenidas judicialmente “si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo”, mientras que las conclusiones de derecho podrán ser revisadas por el tribunal “en todos sus aspectos”, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 D.P.R. 69, 77 (2004); *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 D.P.R. 70, 75 (2000); *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 D.P.R. 387, 397-398 (1999). En atención con este mandato legislativo, la revisión judicial ha de limitarse a cuestiones de derecho y a la determinación de si existe o no evidencia sustancial para sostener las conclusiones de hecho de la agencia. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 D.P.R. 696, 707 (2004); *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R. 85, 94 (1997); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 135 (1998).

La sección 1.3 (j) de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2102, define a la *parte* en un proceso administrativo como “toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento.”

Por otra parte, el inciso (e) de la referida sección de la LPAU, *supra*, define *interventor* como “aquella persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la agencia lleve a cabo y que haya demostrado su capacidad o interés en el procedimiento.” A su vez, la sección 3.5 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2155, dispone lo relativo a una solicitud de intervención ante una agencia administrativa, a saber:

Cualquier persona que tenga un interés legítimo en un procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá someter una solicitud por escrito y debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La agencia podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción, tomando en consideración entre otros los siguientes factores:

- (a) Que el interés del peticionario pueda ser afectado adversamente por el procedimiento adjudicativo.
- (b) Que no existan otros medios en derecho para que el peticionado pueda proteger adecuadamente su interés.
- (c) Que el interés del peticionario ya esté representado adecuadamente por las partes en el procedimiento.
- (d) Que la participación del peticionario pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.
- (e) Que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.
- (f) Que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad.
- (g) Que el peticionario pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento. La agencia deberá aplicar los criterios que anteceden de manera

liberal y podrá requerir que se le someta evidencia adicional para poder emitir la determinación correspondiente con respecto a la solicitud de intervención.

3 L.P.R.A. sec. 2155

En el contexto de los procedimientos para la concesión de licencias o franquicias, el Tribunal Supremo ha resuelto que el derecho a intervenir en los procesos ante las agencias solo existe como parte de los procesos adjudicativos. Así, por ejemplo, en *Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link*, 179 D.P.R. 177 (2010), el Máximo Foro expresó que “el proceso inicial de concesión de licencia o franquicia no es adjudicativo y, por lo tanto, en esa etapa es inaplicable el derecho de intervención.” *Id.*, a la pág. 211. Sin embargo, también aclaró que ello no altera el hecho de que las agencias permitan mayor participación de ciudadanos que presenten oposición a las solicitudes de franquicias o licencias.

Como ejemplo de lo anterior, el Reglamento Núm. 7076 del 21 de diciembre de 2005, conocido como las Reglas de Procedimiento Administrativo de la Comisión de Servicio Público, provee un mecanismo para que las personas interesadas en un proceso de licenciamiento puedan comparecer y solicitar ser oídos, ya sea como interventor o como opositor. Así, el Reglamento 7076, que fue aprobado en virtud de la autoridad conferida a la CSP<sup>2</sup> por

---

<sup>2</sup> La Ley Núm. 109, *supra*, creó la CSP con el propósito de reglamentar y fiscalizar las operaciones de las compañías dedicadas al servicio público. *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 D.P.R. 275, 284 (1992). Así, entre los poderes conferidos por la ley, la CSP tiene autoridad para reglamentar, fiscalizar y conceder franquicias o licencias a compañías que ofrecen servicio público y que no estén reguladas por alguna otra ley. Entre los tipos de servicio bajo su jurisdicción, figuran los portadores públicos, los corredores de transporte, los portadores por contrato y los taxis no turísticos. Véanse, Arts. 2(c) y (p), y 14(a) de la Ley Núm. 109, 27 L.P.R.A. secs. 1002(c) y (p), y 1101(a). Aparte de lo anterior, la CSP está facultada para imponer multas u otras sanciones administrativas; conducir investigaciones e intervenciones; exigir cualquier clase de información que sea necesaria para el adecuado cumplimiento de sus facultades; 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; y conceder el pago de costas, honorarios de abogado, gastos por servicios profesionales o consultivos. Véase, Art. 14(b) de la Ley Núm. 109, 27 L.P.R.A. sec. 1101(b).

la Ley Núm. 109 de 28 de junio de 1968, 27 L.P.R.A. sec. 1001 *et seq.*, dispone en su sección 8.01 lo siguiente:

Toda persona que interese comparecer y ser oído como interventor u opositor, con relación a determinada solicitud de autorización o enmienda a una autorización previamente expedida por la Comisión; deberá presentar ante la Secretaria de la Comisión; un escrito debidamente juramentado, el cual deberá incluir la siguiente información:

- a) Nombre y ambos apellidos del interventor u opositor, siempre que se tratará de una persona natural. En aquellos casos en que el interventor u opositor sea una persona jurídica, deberá indicar el nombre según consta en el Certificado de Incorporación, Contrato, Escritura Pública o nombre comercial según fuere conocido o utilizado en el ejercicio de su actividad empresarial.
- b) Número de teléfono del interventor u opositor.
- c) Dirección postal del interventor u opositor.
- d) Nombre y ambos apellidos del representante legalmente autorizado del interventor u opositor de la persona jurídica o de su abogado, si lo hubiere.
- e) Exposición en forma detallada, de los hechos específicos sobre los cuales fundamenta su intervención u oposición, o su derecho a comparecer y ser oído.
- f) El interventor u opositor deberá acreditar en el escrito presentado el hecho de haber notificado a la persona peticionaria de la radicación de su intervención u oposición.

Reglamento 7076, Sec. 8.01.

Por otro lado, la sección 8.03 postula los criterios que la Comisión tomará en cuenta al determinar si procede conceder o denegar la solicitud de intervención u oposición:

- a) Que el interés del interventor u opositor pueda ser afectado adversamente por la determinación administrativa que se tome en el caso.**
- b) Que no existan otros medios en derecho para que el interventor u opositor pueda proteger adecuadamente su interés.**
- c) Que el interés del interventor u opositor ya esté representado adecuadamente por alguna parte en el procedimiento.
- d) Que la participación del interventor u opositor pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.
- e) Que la participación del interventor u opositor pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.
- f) Que el interventor u opositor represente o sea portavoz de otros

grupos o entidades localizadas en el área geográfica en donde se solicita la autorización o enmienda a una autorización previamente otorgada por la Comisión.

g) Que el interventor u opositor pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo ante el procedimiento administrativo.

Reglamento 7076, Sec. 8.03.

Por su parte, la Sección 8.04 del Reglamento 7076 contiene los detalles sobre la forma y manera en que el interventor u opositor debe notificar la copia del escrito que someta ante la CSP. Dicha regla también aclara que el Oficial Examinador tiene discreción para oír a una persona que no haya cumplido con los requisitos y formalidades de la notificación, cuando haya mediado justa causa o cuando el interés público lo amerite.

Específicamente, la Regla 8.04 pauta lo siguiente:

Todo interventor u opositor deberá notificar a la persona peticionaria, o a su representante legalmente autorizado o a su abogado, si lo tuviere; mediante entrega personal o por correo, de una copia del escrito de intervención u oposición y certificará a la Secretaría de la Comisión, su entrega o remisión. No obstante, el Oficial Examinador que presida los procedimientos; podrá en el ejercicio de su sana discreción, por justa causa y en beneficio del interés público, oír a cualquier persona que sin haber cumplido con los requisitos establecidos en estas reglas para los interventores u opositores; interese comparecer y ser oído con relación a la solicitud de autorización o enmienda a una autorización previamente otorgada por la Comisión. Sin embargo, dicho interventor u opositor no tendrá derecho a contrainterrogar a parte alguna durante el procedimiento administrativo, ni participará activamente en el mismo.

Reglamento 7076, Regla 8.04.

### III

Como ya mencionamos, la CSP denegó la solicitud de intervención presentada por los recurrentes ya que entendió que conceder el remedio solicitado hubiera redundado en un atraso excesivo de los procesos. Inconforme con tal conclusión, los recurrentes señalan que la CSP erró al emitir la resolución y orden sin celebrar vista previa y sin atender los planteamientos esbozados contra el acuerdo en el que se fundamentó la concesión de la licencia, suscrito del 10 de mayo de 2016.

De entrada a la discusión de este error, es preciso enfatizar y reiterar que en los procesos de licenciamiento, el derecho a intervenir no tiene el alcance que se le ha reconocido cuando se trata de un procedimiento adjudicativo. Sin embargo, el citado Reglamento 7076 reconoce que toda persona que interese comparecer y ser oído como interventor u opositor, con relación a determinada solicitud de licencia o franquicia, pueden presentar una solicitud a tales fines. Como ya dijimos, al examinar tales solicitudes, la CSP viene llamada a evaluar los intereses de la persona que solicita intervenir; si existen otros medios mediante los cuales el opositor puede proteger sus intereses; si quien solicita intervenir ya está debidamente representado en los procesos; si la intervención puede ayudar a tener un expediente más completo del caso; si el solicitante es representante de alguna organización o entidad y si el solicitante puede aportar conocimiento pericial sobre determinado tema y si la participación del interventor u opositor puede dilatar excesivamente los procesos.

En este caso, la CSP denegó la solicitud de intervención de los recurrentes al razonar que acceder a ello dilataría excesivamente el proceso de licenciamiento. Los recurrentes, sin embargo, entienden que la agencia debió otorgarles la oportunidad de una vista en la que pudieran expresar las razones por las que estiman que no procede la licencia. Entre tales razones, mencionan que el Acuerdo I- 2016, que tuvo el efecto de derogar el Acuerdo-VIII 2005, no les fue notificado. También recalcan que el referido acuerdo de 2005 prohibía la concesión de licencias y permisos para operar taxis regulares en el Municipio de San Juan.

Luego de analizar los argumentos de los recurrentes, a la luz de los criterios dispuestos en el citado Reglamento 7076, coincidimos con estos en que la CSP debió conceder una vista en el que tuvieran la oportunidad de ser oídos. Dicho proceder nos

parece el más justo, pues en el 2005, la CSP aprobó el Acuerdo VIII-2005, que generó ciertos intereses y expectativas en los recurrentes. Así, en virtud de ese acuerdo de 2005, los recurrentes operaban sus taxis bajo la creencia de que no había necesidad de mayor servicio, por lo que la CSP no concedería otras concedería más solicitudes para operar taxis regulares en el Municipio de San Juan. Aparte de lo anterior, la CSP aprobó el Acuerdo I-2016, mas no consta que haya notificado a los recurrentes sobre la aprobación del nuevo acuerdo y su efecto derogatorio sobre de 2005.<sup>3</sup>

Las circunstancias en las que se aprobó el Acuerdo I-2016, en virtud del cual se derogó el Acuerdo VIII-2016 y se concedieron las franquicias en este caso, inclinan la balanza a la celebración de una vista en la que los recurrentes tengan derecho a ser escuchados. Añadimos, además, que nos parece insuficiente el argumento de la CSP sobre la supuesta dilación de los procesos. A fin de cuentas, el atraso podría resultar mayor si se concediera una autorización de franquicia en virtud de un acuerdo cuya legalidad fue cuestionada por un grupo de personas con intereses generados por el estado de derecho anterior.

#### IV

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos las órdenes de la CSP y en ambos casos, ordenamos que dicha agencia conceda a los recurrentes una vista conforme lo permite el Reglamento 7076.

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

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

---

<sup>3</sup> Véase el Apéndice del Recurso de Revisión Judicial, a la pág. 1.