ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

CARMEN M. CARDONA OLLER; TRANSPORTISTAS DE EDUCACIÓN ESPECIAL; TRANSPORTE RIVERA; MARÍA DE LOS ANGELES RIVERA AYALA; FERNANDO MOJICA O´NEILL; TRANSPORTE CARDÓN; MIGUEL A. DÍAZ CARDONA; WILFREDO COTTO CONCEPCIÓN; MINERVA FONTÁNEZ PASTRANA; MARIO J. PORRATA RODRÍGUEZ; NOEMÍ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ; TRANSPORTE BURGOS, INC.; TRANSPORTE URBANA, INC. Y OTROS Apelante v. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO; SECRETARIA ASOCIADA DE EDUCACIÓN ESPECIAL; DORIS ZAPATA APONTE; SECRETARIO DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, HON. RAFAEL ROMÁN MELÉNDEZ; SUPERVISOR DE TRANSPORTACIÓN ESCOLAR REGIÓN SAN JUAN, MARÍA ORTIZ SÁNCHEZ; DIRECTOR REGIONAL ÁREA DE SAN JUAN, JUAN A. DEL VALLE MELÉNDEZ; ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO; DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, HON. CÉSAR R. MIRANDA RODRÍGUEZ, SECRETARIO DE JUSTICIA; ASEGURADORAS X, Y, Z Y OTROS; FULANO DE TAL Apelado	KLAN201401883	APELACIÓN procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan Caso Núm.: SJ2014CV00144 Sobre: Interdicto; violación a la Ley Núm. 66-2014; violaciones al Reglamento 8494 de 30 de junio de 2014, para la transportación de escolares del Departamento de Educación; incumplimiento de Contrato

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2015.

La parte apelante, compuesta por los transportistas escolares del epígrafe, nos solicita que revoquemos la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2014 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, que desestimó la demanda enmendada de daños presentada en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Departamento de Educación y varios de sus funcionarios en su capacidad oficial. La causa de la demanda fue la cancelación de los contratos de transportación que mantenían con el Departamento de Educación, por aplicación de la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno, Ley 66-2014.

Luego de evaluar los méritos del recurso y los argumentos del Estado, resolvemos confirmar la sentencia apelada.

Veamos los antecedentes fácticos y procesales que anteceden el recurso para luego analizar el derecho aplicable a la controversia planteada.

I

El 3 de agosto de 2012 el Departamento de Educación (el Departamento) contrató con los siguientes transportistas, entre otros, para proveer servicios de transportación a estudiantes de educación especial: Transporte Rivera, María de los Ángeles Rivera Ayala, Fernando Mojica O´neill, Transporte Cardón, Miguel A. Cardona, Carmen M. Cardona Oller, Wilfredo Cotto Concepción, Minerva Fontánez Pastrana, Mario J. Porrata Rodríguez, Noemí Rodríguez Álvarez, Transporte Burgos Inc. y Transporte Urbina Inc. Los acuerdos suscritos por estos transportistas y el Departamento, bajo la

designación de “Acuerdo de Servicios de Transportación de Escolares”, fueron firmados el 3 de agosto de 2012 y tendrían vigencia hasta el 31 de mayo de 2017.[1]

El 24 de junio de 2014 el Departamento envió una carta a los transportistas apelantes, firmada por el Secretario de Educación, Hon. Rafael Román Meléndez, mediante la cual dejó sin vigor los aludidos contratos, con efecto desde el 30 de junio de 2014. El Departamento basó su decisión en lo dispuesto en la Ley 66-2014. Para la fecha de resolución de esos contratos, el Departamento se había excedido en los pagos generados por esa contratación por $61,385,472 de un presupuesto asignado de $97,111,000 para el “Programa de Servicios Integrales para Personas con Impedimentos”, y el gasto proyectado para cubrir los acuerdos era de $136,298,000.

Luego de resolver esos contratos, el Departamento publicó un Aviso de Solicitud de Propuesta para los servicios de transportación escolar en la Región de San Juan. **Los transportistas apelantes sometieron sus propuestas para participar de ese proceso.** El procedimiento de solicitud de propuestas se completó exitosamente y se adjudicaron los nuevos contratos. Actualmente el Departamento tiene contratos vigentes con veinticinco

---

[1] Los contratos que se otorgaron el 3 de agosto de 2012 con los transportistas apelantes eran por las siguientes cantidades anuales y estaban sujetos a la disponibilidad de fondos

(1) Transporte Rivera/ María de los Ángeles Rivera Ayala - $246,792;

(2) Fernando Mojica O´neill tenía dos contratos: uno por $50,960 y otro por $349,986;

(3) Carmen Cardona Oller - $446,446;

(4) Wilfredo Cotto Concepción - $1,821,456;

(5) Mario J. Porrata Rodríguez - $$770,224;

(6) Transporte Burgos/Aida Burgos Torres tenía dos contratos: uno por $94,822 y otro por $856,492;

(7) Transporte Urbina/Rafael Urbina Santos tenía dos contratos: uno por $238,966 y otro por $1,242,514.

porteadores, no obstante, ninguno de los transportistas apelantes quedó incluido en ese grupo de nuevos contratistas.

El 24 de julio de 2014 los transportistas apelantes presentaron la demanda de interdicto, incumplimiento de contrato y violación a la Ley 66-2014 y al Reglamento 8494, *infra*, en contra del E.L.A., el Departamento de Educación y varios funcionarios en su capacidad oficial.[2] En síntesis, alegaron que otorgaron los contratos de servicios de transportación a estudiantes de educación especial, cuya vigencia se extendía hasta el 31 de mayo de 2017, pero el Departamento resolvió los acuerdos de manera unilateral. Esa acción fue contraria a la Cláusula Décima pactada, al no darse la resolución de sus contratos según el proceso acordado por las partes, pues apenas se hizo en cinco días y sin darles la oportunidad de ser oídas o de renegociar los acuerdos vigentes, según lo permite la Ley 66-2014. Adujeron además que la Ley 66-2014 exceptúa de su aplicación la prestación de servicios directos a los niños de educación especial y que, tras la adopción del Reglamento para la Transportación de Escolares, Reglamento 8494 de 30 de junio de 2014, el Departamento no cumplió con el procedimiento establecido para la solicitud de propuestas para proveer servicios de transportación a esos estudiantes.

Los transportistas apelantes solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que declarara ilegal la cancelación de sus contratos y restituyera de forma inmediata su vigencia. En la alternativa, solicitó a ese foro que ordenara al Departamento a negociar los nuevos contratos con los porteadores apelantes, les concediera los daños sufridos y el pago de $1,000,000 por concepto de

---

[2] Los funcionarios demandados en su capacidad oficial fueron los siguientes: Sra. Doris Zapata Aponte, Secretaria Asociada de Educación Especial; Hon. Rafael Román Meléndez, Secretario de Educación; Sra. María Ortiz Sánchez, Supervisora de Transportación Escolar de la Región de San Juan; Sr. Juan A. Del Valle Meléndez, Director Regional del Área de San Juan, el Departamento de Justicia y su Secretario, Hon. César R. Miranda Rodríguez; las aseguradoras X, Y, Z y otros demandados desconocidos denominados como Fulano de Tal.

costas, gastos y honorarios de abogado. Posteriormente enmendaron la demanda para estimar los daños y perjuicios reclamados en $65,000,000.

El ELA presentó una moción de desestimación y sentencia sumaria en la que señaló específicamente los hechos esenciales que no estaban en controversia y solicitó que el Tribunal de Primera Instancia desestimara con perjuicio la demanda y sostuviera la validez de las actuaciones administrativas. Argumentó que las acciones del Departamento se efectuaron en cumplimiento de la Ley 66-2014. Además, argumentó que el procedimiento de requerimiento de propuestas, **en el que participaron los integrantes de la parte apelante**, fue completado y adjudicado. Si esa parte interesaba impugnar ese procedimiento, debió acudir al Tribunal de Apelaciones, foro con jurisdicción exclusiva para revisar esa actuación del Departamento.

El ELA también argumentó que faltaba una parte indispensable, ya que los nuevos porteadores que prevalecieron en el procedimiento de requerimiento de propuestas no eran parte en el pleito y podrían verse afectados por la determinación del Tribunal de Primera Instancia, sin que estas hubieran podido ejercer su derecho a ser oídas. A su vez, el ELA sostuvo que la parte apelante carecía de legitimación activa para alegar derechos de terceros (los niños de educación especial) que no eran parte en el pleito, debido a que la parte apelante no incluyó como demandante a menor alguno adscrito al programa de educación especial.

Finalmente, el ELA planteó que la alegación de incumplimiento del contrato por el Departamento era improcedente, ya que el contrato contenía una cláusula que establecía que su vigencia dependía de la fecha pactada para la resolución del contrato **y de la disponibilidad de fondos durante esa**

vigencia, y el Departamento se había excedido por millones de dólares del presupuesto asignado a la transportación de escolares.

Los transportistas apelantes se opusieron a la solicitud de desestimación y sentencia sumaria. Argumentaron que el Departamento canceló unilateralmente el contrato de transportación sin antes haber hecho una invitación a renegociar los términos de la contratación. Además, sostuvieron que el procedimiento de requerimiento de propuestas no fue justo ni equitativo debido a que obligó a los transportistas apelantes a presentar una carta de intención de participar en el proceso sin tener todos los elementos de juicio para preparar sus propuestas. Alegaron, también, que no tenían interés en que se afectaran los porteadores a los que se les adjudicó el requerimiento de propuestas y señalaron que había rutas no cubiertas y estudiantes de educación especial sin servicio de transporte.

En cuanto a la contención del Departamento de que el contrato entre esa agencia y los transportistas apelantes estaba sujeto a la disponibilidad de fondos, la parte apelante señaló que esa agencia contaba con fondos para ofrecer el servicio de transportación y ello quedó demostrado cuando el Departamento otorgó contratos con entidades nuevas para ofrecer los servicios de transportación para los cuales ellos habían sido contratados originalmente.

El Tribunal de Primera Instancia dictó la sentencia apelada el 5 de septiembre de 2014. En ella declaró ha lugar la solicitud de sentencia sumaria del ELA y archivó el caso en contra del Departamento y los funcionarios demandados.

Inconforme con esa sentencia, los transportistas apelantes presentaron ante este foro intermedio este recurso de apelación en el que plantean que el Tribunal de Primera Instancia cometió tres errores: (1) al interpretar que la Ley

66-2014 faculta al Secretario de Educación a cancelar los contratos sin tomar las medidas necesarias para modificar, renegociar o reestructurar los contratos; (2) al resolver que la cancelación se efectuó conforme a lo dispuesto en el contrato y el Reglamento de Educación; y (3) al utilizar el mecanismo de sentencia sumaria cuando en este caso había controversias considerables que ameritaban la celebración de un juicio en su fondo.

El ELA sometió el correspondiente alegato en el que nos solicita que confirmemos el dictamen apelado.

Consideremos en primer lugar el marco legal e institucional en el que se desarrollan los antecedentes del caso.

II

- A -

El 7 de junio de 2014 se aprobó la Ley 66-2014, conocida como la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que declara un estado de emergencia fiscal y adopta un plan para manejar las consecuencias de la crisis fiscal y económica, la degradación del crédito de Puerto Rico y establecer medidas de reducción de gastos de la Rama Ejecutiva. La ley considera específicamente los costos de transportación de escolares y ordena al Departamento a reestructurar esos gastos de la manera en que entendiera adecuada. En lo que atañe a este caso, la Exposición de Motivos de la Ley 66-2014 aclara cuál era la situación presente sobre los gastos de transportación de escolares al momento de su aprobación:

> Segundo, se modifica la estructura reglamentaria y fiscal de los programas de transporte escolar. Los programas de transporte escolar se rigen por una estructura de supervisión reglamentaria geográfica que dificulta la competencia dinámica entre suplidores. El gasto de transporte escolar ha subido desde aproximadamente $120 millones en el año fiscal 2010-2011 a una proyección de $185 millones en el año fiscal 2013-2014, principalmente por acuerdos tarifarios revisados en el

> año natural 2012. Por la naturaleza esencial del servicio, el monto del gasto y la estructura regulatoria, el Departamento de Educación necesita herramientas adicionales para lograr costo eficiencia contundente inmediata.

Entonces, para atender esa realidad, el Artículo 15 de la Ley 66-2014 dispone sobre el transporte escolar lo siguiente:

> Se autoriza y ordena al Secretario de Educación a establecer medidas y estrategias alternas para maximizar la efectividad y costo eficiencia en el transporte escolar, particularmente la subcontratación directa o indirecta con los Municipios, así como con cualquier Entidad de la Rama Ejecutiva, o entidad privada que garantice un ahorro en el pago por la prestación del servicio. Asimismo se ordena al Secretario de Educación que, conjuntamente con la Oficina de Gerencia y Presupuesto, elaboren un plan de control adecuado de pagos efectuados por servicios prestados y la evaluación de documentos que validen la prestación de dichos servicios. Dicho plan de control será promulgado dentro de un término no mayor de sesenta (60) días de la aprobación de esta Ley, y radicado ante las Secretarías de la Asamblea Legislativa no más tarde de los treinta (30) días de su adopción. El Departamento de Educación no podrá gastar cantidades mayores de fondos estatales en transporte escolar de la cantidad que se establezca en la Resolución Conjunta del Presupuesto General, o en caso que no se desglose y especifique con ese detalle en dicha Resolución Conjunta, la cantidad que se presupueste y se contabilice al inicio del año fiscal dentro de su presupuesto aprobado. Ni el Secretario de Educación ni la Oficina de Gerencia y Presupuesto podrán transferir fondos adicionales durante un año fiscal para cubrir gastos en exceso del presupuesto, ni posibles sobregiros por este concepto. <u>Se le autoriza y faculta al Secretario de Educación a tomar todas las medidas necesarias para renegociar, reestructurar o modificar los contratos con los porteadores para cumplir con el mandato de austeridad y control de gastos, según antes dispuesto. No obstante lo dispuesto en cualquier otra ley, el Secretario estará facultado a proveer, modificar o cancelar el contrato de servicio o acuerdo legal de **cualquier porteador**, de proveer servicios de transporte escolar en las zonas de servicio y bajo las condiciones que éste determine.</u> Del mismo modo, el Secretario queda facultado a recobrar el dinero pagado, o a no pagar, por aquellos servicios de transporte escolar cobrado por estudiante matriculado, pero no prestado debido a ausentismo, traslado o deserción.

Exposición de Motivos, Ley 66-2014. (Subrayado y énfasis nuestro.)

Del Artículo 15, antes citado, se desprende que al Secretario de Educación se le exigió establecer medidas y estrategias alternas para maximizar la efectividad y garantizar la costo-eficiencia de los servicios de transporte escolar. Así, la Asamblea Legislativa le ordenó al Secretario a: (1) bajar los costos del servicio de transporte escolar; (2) hacer un plan de control

adecuado de pagos efectuados por estos servicios; y (3) no gastar más dinero de los fondos que se le asignaran para ello.

Del texto de la ley surge que se le dio autorización y facultad al Secretario para atender la situación de diversas maneras, lenguaje que demuestra la amplia discreción concedida a este funcionario para cumplir el mandato de la ley. Es decir, al momento de entrar en vigor la ley, el Secretario tenía distintas estrategias disponibles para cumplir con la orden de austeridad y control de gastos, tales como negociar con los porteadores que ofrecían el servicio, con el propósito de reestructurar o modificar los contratos, o resolver o cancelar los contratos vigentes para procurar nuevas propuestas más económicas en un marco de libre competencia en ese mercado de servicios. Está claro en el texto legal que la forma en que se ejecutaría ese mandato y las medidas que se tomarían para su cumplimiento estaban dentro de la sana discreción del Secretario de Educación.

En lo que concierne a la acción de daños, la Ley 66-2014 expresamente prohíbe las acciones por daños y perjuicios en contra del E.L.A., sus funcionarios y empleados por actos efectuados para su cumplimiento. Así lo dispone el Artículo 33:

> Esta ley no afecta la inmunidad que en cuanto a los pleitos y foros tiene el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus funcionarios oficiales. Nada de lo dispuesto en esta Ley autoriza las acciones por daños y perjuicios contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus funcionarios o empleados por actos u omisiones de estos últimos, resultante del cumplimiento de esta Ley. Nada de lo aquí provisto se interpretará que constituye una renuncia de la inmunidad soberana del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

- B -

El 30 de junio de 2014 el Departamento aprobó el Reglamento Núm. 8494, conocido como el Reglamento para la transportación de escolares que deroga el Reglamento Número 8082 del 10 de octubre de 2011, al amparo de

las facultades conferidas al Secretario de Educación por la Ley Núm. 149-1999. No obstante, surge del Artículo 3 del nuevo reglamento que este se adopta "a tono con la situación económica y social por la que atraviesa nuestra isla", por lo que fue necesario derogar el Reglamento 8082 para atemperar la nueva reglamentación "a esta realidad fiscal". Incluso, el Gobernador ordenó la inmediata vigencia de este reglamento mediante certificación de 26 de junio de 2014, por la proximidad del comienzo del año escolar 2014-2015 y el apremio de establecer las medidas de austeridad que promovieron su adopción.

El Reglamento 8494 "otorga mayor autonomía a los Comités de Transportación Escolar, además de que se **establece un nuevo proceso para la adjudicación de los contratos de transportación**". La transportación de los estudiantes de educación especial, a tenor del Artículo 3 del Reglamento 8494, se regulará mediante la carta circular emitida a esos efectos por la Secretaría Asociada de Educación Especial.[3]

El Reglamento 8494 regula en sus artículos 16 a 26, de manera detallada, el procedimiento relacionado con la presentación y consideración de las solicitudes de propuestas que permitirán seleccionar a los porteadores del servicio de transportación escolar dentro de las nuevas circunstancias fiscales que enfrenta el Departamento. Queda establecido en el texto reglamentario que toda decisión relacionada con el nivel de cumplimiento de alguna propuesta con los términos y condiciones establecidos en la solicitud de propuesta se tomará a discreción y a favor del Departamento de Educación, según dispone la sección 3 del Artículo 16. El proponente agraciado, quien se

[3] No obstante, como bien señalan los apelantes, esa carta circular no podría regular la transportación escolar de los estudiantes de educación especial en sus elementos esenciales, eso lo hace la Ley 66-2014 y el Reglamento 8494. En todo caso, no está la actuación impugnada restringida a la transportación de ese grupo de estudiantes, por lo que ese argumento no es medular en el recurso y así lo consideró el foro apelado.Sobre la validez del proceso administrativo seguido en la contratación de nuevos porteadores, hemos dicho que es un asunto que debió plantearse al Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión judicial, no al Tribunal de Primera Instancia en un **ataque colateral**.

espera esté disponible inmediatamente para entrar en un proceso de negociación y firma de contrato, será seleccionado a base de la evaluación interna y análisis formal de las propuestas que realice el Departamento, según lo autoriza el Artículo 21. El Departamento "se reserva el derecho de aceptar o rechazar cualquier propuesta recibida a consecuencia de la SDP. También se reserva el derecho de hacer caso omiso a desviaciones técnicas menores y de negociar temas específicos con el proponente agraciado". Véase el Artículo 23.

De otra parte, el Artículo 26 regula la evaluación de las propuestas de manera justa y metodológica, procurando "contar con la participación más amplia posible de empresas o individuos experimentados, confiables, estables y capaces"; y "asegurar un proceso de calidad que minimice los riesgos correspondientes a la vez que controle los costos relacionados" y sea "conducente a una contratación aceptable entre las partes". Permite también que el Departamento seleccione "la alternativa que demuestre la mayor capacidad dentro de las expectativas de costos para suplir los servicios de transportación de escolares que motivan la [solicitud de propuesta]". La Sección 4 del Artículo 26 establece que "[l]os proponentes reconocen y aceptan que el proceso de evaluación de propuestas requiere un grado de discreción por parte del DE. Consecuentemente, esta discreción en la evaluación de propuestas por parte del DE se aceptará finalmente por los proponentes".

El Artículo 33 destaca la exclusividad del remedio administrativo al señalar que "[c]ualquier persona que participe o se beneficie de los servicios de transportación escolar tendrá que agotar los remedios administrativos que provee este Reglamento y todas las demás disposiciones aplicables del Reglamento de Compras, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no

Personales del Departamento de Educación **antes de acudir a los tribunales estatales o federales**". Aunque el Reglamento Núm. 8494 no contiene una disposición sobre el derecho de los participantes a la revisión judicial, en su primer artículo expresamente dispone que se promulga al amparo de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada. Igualmente hace referencia en el Artículo 33 a la obligación de toda "persona que participe o se beneficie de los servicios de transportación escolar [a] agotar los remedios administrativos que provee este Reglamento y todas las demás disposiciones aplicables del reglamento de Compras, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Personales del Departamento de Educación **antes de acudir a los tribunales estatales y federales**". Este último reglamento, que es el Núm. 7040 de 5 de octubre de 2005, define en su Artículo 5 los recursos de "revisión administrativa" y "revisión judicial" y en el Artículo 66 se provee para que la decisión que tome el Departamento se somete previamente a la Junta de Revisión Administrativa antes de acudir a la vía judicial.

- C -

La Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003, Ley Núm. 201-2003, 4 L.P.R.A. sec. 24, *et seq*., determina la competencia del Tribunal de Apelaciones. En su parte pertinente, el Artículo 4.006 dispone que el Tribunal de Apelaciones atenderá, mediante recurso de revisión judicial que se acogerá como cuestión de derecho, las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. 4 L.P.R.A. sec. 24y. Igual disposición adopta la Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, ya citada, al proveer que serán revisables por el Tribunal de Apelaciones, mediante el recurso de revisión, las

órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos. 3 L.P.R.A. sec. 2171.

No está en controversia que los apelantes participaron del proceso de solicitud de propuestas del Departamento de Educación al amparo del Reglamento 8494. Cualquier reclamo que quisiera hacer un porteador de servicio de transportación escolar contra el proceso de presentación de propuestas para la evaluación y selección del Departamento, al amparo del Reglamento 8494, estaba sujeto al agotamiento del procedimiento administrativo descrito. Y agotado ese curso administrativo, entonces tenían que recurrir ante el Tribunal de Apelaciones con un recurso de revisión judicial, por ser el único foro con jurisdicción para revisar esas determinaciones finales del Departamento de Educación.

Cualquier desvío de ese curso procesal exclusivo no podría sostenerse como válido para revisar la adjudicación de las solicitudes de propuestas que cuestionan los apelantes, en cuyo proceso participaron voluntariamente. Y es esta la situación anómala que tenemos antes nos: de un lado son los apelantes licitadores no agraciados que debieron agotar los remedios administrativos para reglar su situación, pero no lo hicieron. De otro, acuden al Tribunal de Primera Instancia a hacer reclamos contractuales al margen de esos procedimientos administrativos, a saber: (1) que el Secretario de Educación no podía cancelarles los contratos sin tomar las medidas necesarias para modificar, renegociar o reestructurarlos, al amparo de la propia Ley 66-2014; (2) que esa cancelación no se efectuó conforme a lo dispuesto en el contrato y el Reglamento 8494.

Veamos, entonces, si tales reclamos pueden subsistir ante la situación particular en la que ahora se encuentran los apelantes, pues no recurrieron

oportunamente a este foro apelativo de la decisión administrativa que les fue adversa. Además, debemos evaluar si, de poder presentar tales reclamaciones ante el Tribunal de Primera Instancia, procedía disponer de ellas de manera sumaria.

III

Esencialmente los hechos en controversia alegados por los transportistas apelantes son: (1) si el procedimiento utilizado para cancelar el contrato fue adecuado y conforme a la Ley 66-2014 y el Reglamento 8494; y (2) si hubo irregularidades en las adjudicaciones de los nuevos contratos.

Analicemos por separado las normas que aplican a estas dos cuestiones con el fin de determinar si el dictamen apelado podía emitirse sumariamente y si se ajusta a derecho.

- A -

La Ley 149-1999, conocida como Ley Orgánica del Departamento de Educación (Ley 149), faculta al Secretario de Educación a encauzar la gestión educativa del Sistema de Educación Pública por medio de normas reglamentarias, directrices de política pública y de actividades de planificación, auditoría, fiscalización y evaluación de los procesos académicos y administrativos de las escuelas. 3 L.P.R.A. sec. 145e. Así, el Secretario es el responsable de implantar la política pública que la Asamblea Legislativa y el gobernador adopten con el fin de realizar los propósitos que la Constitución de Puerto Rico y la Ley Orgánica pautan para el Sistema de Educación Pública. Artículo 6.02, 3 L.P.R.A. sec. 145s(b). En cuanto a las escuelas, el Secretario será directamente responsable, entre otras cosas, de la planificación fiscal del sistema y de la asignación presupuestaria a cada una de ellas. Artículo 5.03(d)

y (f), 3 L.P.R.A. sec. 145f(d) y (f); *AMPR v. Hon. César Rey Hernández, et als.*, 178 D.P.R. 253, 272-273 (2010).

La Ley 149 establece en el Artículo 103 que la asistencia a la escuela es obligatoria para los estudiantes de 5 a 18 años de edad. 3 L.P.R.A. sec. 143b (Sup. 2014). Como medio para viabilizar ese mandato, se faculta al Secretario de Educación a contratar los servicios de transportación escolar para los estudiantes que necesiten ese servicio. No obstante, los contratos de transportación escolar **no pueden exceder el término de tres años y su vigencia o efectividad estará sujeta a la disponibilidad de fondos** y a la cubierta de una póliza de responsabilidad pública sufragada por el contratista. Art. 6.04 de la Ley 149-1999, 3 L.P.R.A. sec. 145u(v). (Énfasis nuestro.)

En virtud de esa facultad, el **3 de agosto de 2012** el Departamento contrató con los apelantes los servicios de transportación de escolares mediante contratos cuya vigencia abarcaba desde esa fecha hasta el 31 de mayo de 2017, esto es, por el **término de cuatro años y nueve meses**. La cláusula octava del contrato estableció su vigencia y duración, lo que quedó sujeto a la condición resolutoria expresa dispuesta en la ley: la disponibilidad de fondos.

> **OCTAVA: VIGENCIA Y DURACIÓN:** La subasta objeto del presente contrato en lo que se refiere a los bienes y servicios a ser adquiridos y los precios de los mismos, tendrá una vigencia de cinco (5) años. No obstante, este contrato entrará en vigor a partir de la firma de AMBAS PARTES y estará vigente desde el 3 de agosto de 2012 hasta el 31 de mayo de 2017, ambas inclusive. **Este contrato estará sujeto a la disponibilidad de fondos.**

Apéndice de la parte apelante, en la pág. 13. (Énfasis en el original.)

A su vez, el contrato contenía una cláusula que permitía al Departamento resolver el contrato por incumplimiento de sus términos y condiciones. Así, la cláusula décima disponía como sigue:

> **DÉCIMA: RESOLUCIÓN:** Este contrato podrá ser resuelto antes de su vencimiento, por la **PRIMERA PARTE**, mediante notificación escrita a la **SEGUNDA PARTE**, si hubiere necesidad por la violación a los términos y condiciones del contrato. La **SEGUNDA PARTE** tendrá diez (10) días laborables para contestar la querella o deficiencia señalada y el Comité evaluará los argumentos de ambas partes en los próximos diez (10) días laborables emitiendo una decisión sobre el asunto.

Apéndice de la parte apelante, en la pág. 13. (Énfasis en el original.)

- B -

Los contratos son negocios jurídicos bilaterales y constituyen una de las varias formas en las que las personas pueden obligarse entre sí. *Santiago Nieves v. A.C.A.A.*, 119 D.P.R. 711, 716 (1987). La libertad para contratar es la base de esta fuente de obligación en Puerto Rico. Así lo dispone el Artículo 1207 de nuestro Código Civil: "los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público". 31 L.P.R.A. sec. 3372. Una vez el contrato queda perfeccionado, al concurrir el consentimiento de las partes y el objeto y la causa del contrato, "las partes quedan obligadas al cumplimiento de lo expresamente pactado y a las consecuencias que según la naturaleza del contrato sean conformes a la buena fe, al uso **y a la ley**". Cód. Civil P.R., Arts. 1206 y 1210, 31 L.P.R.A. secs. 3371 y 3375; *Vélez v. Izquierdo*, 162 D.P.R. 88, 98 (2004); *Trinidad v. Chade*, 153 D.P.R. 280, 289 (2001).

Estas normas reconocen un doble postulado en la teoría general de la contratación, de un lado la libertad de contratación, de otro, la total autonomía de la voluntad de los contratantes que han escogido obligarse mutuamente para determinar el contenido de dicha relación jurídica, **limitada únicamente dicha autonomía por los parámetros que impongan la ley, la moral social y el orden público**. Una vez los contratantes eligen contratar entre sí, pueden pautar el contenido y alcance normativo de su relación jurídica, sin otra intromisión del Estado que la impuesta por los parámetros descritos. Ello quiere

decir que, aunque no se disponga en el texto del acuerdo, cualquier exigencia de ley sobre determinada actividad se entiende implícitamente incluida en la contratación privada para que esta surta efecto y sea exigible. Un acuerdo contrario a la ley, la moral social o el orden público no es válido ni exigible.

Por otro lado, tan importante es la voluntad dual libremente expresada por medio del consentimiento libre e informado de ambos contratantes, que el Artículo 1208 del Código Civil postula como axioma básico de la teoría general de la contratación que "la validez y [el] cumplimiento [del contrato así perfeccionado] no puede dejarse al arbitrio de una de las partes." 31 L.P.R.A. sec. 3373. Ahora, en *Flores v. Municipio de Caguas*, 114 D.P.R. 521 (1983), al interpretar este artículo, el Tribunal Supremo validó las cláusulas resolutorias, ya unilaterales o ya por conveniencia de la entidad pública contratante. *Id*., a la pág. 529.

También puede sujetarse la resolución de un contrato al incumplimiento de la obligación pactada o a una condición resolutoria determinada, como lo fue en este caso, sujetar la terminación del acuerdo "a la disponibilidad de fondos". Véanse los Artículos 1066, 1068 y 1077, 31 L.P.R.A. secs. 3041, 3043 y 3052, que regulan esta modalidad de resolución contractual. *Casanova Díaz v. Puerto Rican-American Insurance Company*, 106 DPR 689, 695 (1978); *Figueroa Piñero v. Miranda & Eguía*, 83 D.P.R. 554, 555-557 (1961); *Arecibo Motors Co. v. Caribe Motors Corp*., 60 D.P.R. 401, 407, 409 (1942).

Por otro lado, no olvidemos que, en materia de interpretación de los contratos, es también norma reiterada que si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Cód. Civil P.R., Art. 1233, 31 L.P.R.A. sec. 347;

VDE Corporation v. F&R Contractors, 180 D.P.R. 21, 35 (2010); *Unisys v. Ramallo Bros*, 128 D.P.R. 842, 853 (1991).

- C -

La Regla 36 de las Reglas de Procedimiento Civil regula el mecanismo extraordinario y discrecional de la sentencia sumaria. 32 L.P.R.A., Ap. V, R. 36. El propósito principal de este mecanismo procesal es propiciar la solución justa, rápida y económica de litigios civiles que no presentan controversias genuinas de hechos materiales, por lo que puede prescindirse del juicio plenario. *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 D.P.R. 820, 847 (2010); *Vera Morales v. Bravo Colón*, 161 D.P.R. 308, 331-332 (2004); *PFZ Properties, Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.,* 136 D.P.R. 881, 911 (1994); *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 D.P.R. 200, 213-214 (2010).

El promovente debe presentar una moción fundamentada en declaraciones juradas o en cualquier evidencia que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos relevantes y pertinentes sobre la totalidad o parte de la reclamación. 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 36.1. “Un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable”. José A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, 609 (Pubs. J.T.S. 2000). La controversia sobre los hechos materiales o esenciales que generan el litigio tiene que ser real, no especulativa o abstracta. *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 D.P.R., en la pág. 213.

Procede entonces que se dicte sentencia sumaria únicamente cuando surge de manera clara que el promovido por la solicitud no puede prevalecer bajo ningún supuesto de hechos y que el tribunal tiene a su disposición toda la prueba necesaria para resolver la controversia que tiene ante su consideración.

Cualquier duda no es suficiente para denegar la solicitud de sentencia sumaria. Debe tratarse de una duda que permita concluir que existe una verdadera y sustancial controversia sobre hechos relevantes y pertinentes. *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 D.P.R. a la pág. 848; *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 D.P.R., en la pág. 213-214; *E.L.A. v. Cole*, 164 D.P.R. 608, 625 (2005).

Al dictar sentencia sumaria, el juzgador deberá: (1) analizar los documentos que acompañan la moción solicitando la sentencia sumaria, los incluidos con la moción en oposición y aquellos que obren en el expediente judicial y; (2) determinar si el oponente controvirtió algún hecho material o si hay alegaciones de la demanda que no han sido controvertidas o refutadas en forma alguna por los documentos. *Medina v. M.S. & D. Química P.R., Inc.*, 135 D.P.R. 716, 727 (1994); *PFZ Properties, Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.,* 136 D.P.R. a las págs. 913-914. Es por ello, que la doctrina establece que el promovente tiene que establecer su derecho con claridad. De existir dudas sobre la existencia de una controversia de hechos, estas deben resolverse en contra del promovente ya que este mecanismo procesal no permite que el tribunal dirima cuestiones de credibilidad. *Mgmt. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 D.P.R. 599, 610 (2000); *Cuadrado Lugo v. Santiago Rodríguez*, 126 D.P.R. 272, 279-280 (1990); *Corp. Presiding Bishop v. Purcell*, 117 D.P.R. 714, 720 (1986).

La parte promovida por una solicitud de sentencia sumaria no puede descansar meramente en las afirmaciones contenidas en sus alegaciones ni tomar una actitud pasiva. Por el contrario, está obligada a contestar de forma tan detallada y específica como lo hizo la parte promovente. 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 36.3(c); *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 D.P.R. 820, 848 (2010). Además, la parte promovida deberá presentar declaraciones juradas y documentos que pongan en controversia los hechos presentados por el

promovente. Esto es, no debe cruzarse de brazos y descansar en sus alegaciones. *Corp. Presiding Bishop v. Purcell*, 117 D.P.R., a la pág. 721; *Luán Invest. Corp. v. Rexach Const. Co.*, 152 D.P.R. 652, 665 (2000); *Audiovisual Lang. v. Sist. Est. Natal Hnos.*, 144 D.P.R. 563, 576 (1997); *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 D.P.R., a la pág. 215. Además, debe tenerse presente que las declaraciones juradas que no contengan hechos específicos que las apoyen, no tienen valor probatorio para demostrar lo que en ellas se concluye. *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 D.P.R. a la pág. 216.

No obstante, el Tribunal Supremo ha establecido que el mero hecho de que la parte promovida no presente evidencia que contradiga la presentada por la parte promovente, no implica necesariamente que proceda la sentencia sumaria. *Vera Morales v. Bravo Colón*, 161 D.P.R., en las págs. 331-332; *PFZ Props., Inc. v. Gen. Acc. Ins. Co.*, 136 D.P.R. a las págs. 912-913. Cónsono con la norma antes descrita, la doctrina establece que los documentos que acompañan la moción de sentencia sumaria deben verse en la forma más favorable a la parte que se opone a la moción, concediéndole el beneficio de toda inferencia que razonablemente pueda derivarse de ellos. *Corp. Presiding Bishop. v. Purcell*, 117 D.P.R., en la pág. 720.

En resumen, un tribunal no debe dictar sentencia sumaria cuando (1) existen hechos esenciales controvertidos, (2) hay alegaciones afirmativas en la demanda que no han sido refutadas, (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la moción una controversia real sobre algún hecho material, o (4) como cuestión de derecho no procede. *Corp. Presiding Bishop v. Purcell*, 117 D.P.R., en las págs. 722-723. Los foros de primera instancia deben actuar con prudencia y mesura en el uso de la sentencia sumaria y en tales casos deben ejercer su discreción de manera responsable e informada. El tribunal

dictará sentencia inmediatamente si de los documentos presentados se demuestra que no hay controversia real sustancial en cuanto a algún hecho esencial y pertinente y que como cuestión de derecho procede la petición del promovente. Del mismo modo, el tribunal puede dictar sentencia sumaria de naturaleza interlocutoria para resolver cualquier controversia que existe entre las partes y que sea separable de las controversias restantes. 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 36.3(e).

Como foro apelativo, debemos utilizar los mismos criterios que los tribunales de primera instancia al determinar si procede dictar sumariamente una sentencia. En esta tarea solo podemos considerar los documentos que se presentaron ante el foro de primera instancia y determinar si existe o no alguna controversia genuina de hechos pertinentes y esenciales, y si el derecho se aplicó de forma correcta. La tarea de adjudicar los hechos relevantes y esenciales en disputa le corresponde únicamente al foro de primera instancia en el ejercicio de su sana discreción. *Vera v. Dr. Bravo*, 161 D.P.R., pág. 334.

Apliquemos este marco normativo al caso de autos.

IV

Primera cuestión planteada: ¿facultó la Ley 66-2014 al Secretario de Educación a cancelar los contratos vigentes y otorgar nueva contratación sin antes tratar de modificar, renegociar o reestructurar los acuerdos previos? Segunda cuestión planteada: ¿se efectuó la cancelación de los acuerdos vigentes conforme a lo dispuesto en los contratos, la legislación y la reglamentación aplicables para tal curso de acción?

Sin duda la primera interrogante es de estricto derecho. La segunda cuestión podría requerir la evaluación de determinados actos o procesos, lo

que nos obliga a examinar la prueba documental presentada por el ELA para fundamentar su solicitud de sentencia sumaria.

El Tribunal de Primera Instancia admitió como no controvertidos los hechos así señalados por el ELA. Este señaló que no estaban en controversia los siguientes hechos: que el 3 de agosto de 2012 el Departamento de Educación firmó el contrato con los transportistas apelantes; que la cláusula octava del acuerdo disponía que el contrato estaría sujeto a la disponibilidad de fondos; que el Artículo 15 de la Ley 66-2014 estableció específicamente que el Secretario tenía la facultad para proveer, modificar o cancelar los contratos de servicios de transporte escolar en las zonas de servicio y bajo las condiciones que este estimara; que el Departamento canceló los contratos de transportación conforme a la Ley 66-2014; que a la fecha de la cancelación de los contratos, el Departamento se había excedido del presupuesto determinado para transportación; que el Departamento no utiliza fondos federales para costear los servicios de transportación para los menores adscritos al programa de educación especial; que el 2 de julio de 2014 se publicó el Aviso de Solicitud de Propuesta para los Servicios de Transportación Escolar para la Región de San Juan y los transportistas apelantes sometieron propuestas para participar del proceso; y que el proceso de requerimiento de propuestas se adjudicó y se contrataron a veinticinco porteadores, ninguno de los cuales la parte apelante incluyó en el pleito de autos.

- A -

Sobre la primera cuestión resolvemos que, aún al margen de la Ley 66-2014, la nueva administración del Departamento podía resolver el contrato, ya que este se hizo en violación del texto claro de **la Ley 149-1999** que **solo permitía contratos por tres años**, y el que los apelantes suscribieron

sobrepasaba ese plazo en **un año y nueve meses**. Es decir, desde antes de la aprobación de la Ley 66, los apelantes se encontraban en una situación de ilicitud que les impedía defender la validez de esa contratación que, desde sus orígenes, ya violentaba la una disposición prohibitiva de un estatuto vital.

En lo que respecta a la interpretación y aplicación de la Ley 66-2014 al caso, el Tribunal de Primera Instancia determinó como un hecho no controvertido que, al momento de la cancelación del contrato —apenas dos años desde su inicio—, ya el Departamento había excedido la partida presupuestaria para los gastos de transportación escolar. Quiere ello decir que no solo la extensión, sino la operación y la administración de esos servicios drenaban vertiginosamente el fondo gubernamental que respondía por esa obligaciones.

Según lo expuesto por el ELA, lo que no fue controvertido por los apelantes, los últimos contratos otorgados por el Departamento para el servicio de transportación de escolares surgieron al amparo del “Acuerdo de Servicios de Transportación de Escolares”, firmado el 3 de agosto de 2012, entre los cuales están los contratos de los transportistas apelantes. Esos contratos eran contrarios a la Ley Orgánica de la agencia por rebasar el límite de años permitido para su vigencia, contener cláusulas que disponían para un aumento escalonado en la compensación de ese servicio a un 1.5% anual, basado en el precio facturado en cada ruta, entre otras cláusulas. Esa contratación propició que el Departamento excediera el presupuesto determinado para la transportación escolar por $61,385,472. A su vez, el ELA destaca que el Departamento no utiliza fondos federales para costear los servicios de transportación del “Programa de Servicios Integrales Para Personas con Impedimentos”.

No hay duda de que, en este caso, la resolución del contrato obedeció al cumplimiento de la política de austeridad y ajustes ordenados a las agencias por la Asamblea Legislativa para afrontar la crisis económica y para cumplir con el mandato específico contenido en la Ley 66-2014. Esta medida de emergencia económica modificó la estructura reglamentaria y fiscal de los programas de transporte escolar y, en su Artículo 15, ordenó al Secretario de Educación a maximizar la efectividad y el costo eficiencia de los servicios de transportación escolar y **le prohibió gastar en tales servicios una cantidad mayor que la que se incluyera en la Resolución Conjunta del Presupuesto General**.

Según la Procuradora General, no existe contradicción en la actuación del Secretario de Educación al cancelar unos contratos y otorgar contratos nuevos, ya que los nuevos servicios de transportación escolar, tanto para los estudiantes de educación regular como para los de educación especial, se hicieron a base de unas tarifas máximas por día y se dejó atrás la práctica de pagar por estudiante que redundaba en un gasto excesivo. Es decir, el Secretario decidió cambiar drásticamente el esquema que se utilizaba para contratar los servicios por uno distinto y más costo-efectivo, según se lo exigió la Legislatura en una ley de emergencia fiscal.

Nos parece que hay más que un **propósito racional y justificado** en la actuación legislativa que exigió al Secretario de Educación suspender y revisar los procesos adoptados hasta entonces para proveer transportación escolar a los estudiantes del sistema público de enseñanza, sobre todo, los de educación especial.

Por lo dicho, en cuanto al planteamiento de la parte apelante de que la Ley 66-2014 exceptuó de su aplicación a los servicios prestados a estudiantes

de educación especial, debemos señalar que no tiene razón. El Artículo 6 de la Ley 66-2014 establece la reducción de la contratación de servicios profesionales y comprados en la Rama Ejecutiva. No obstante, el texto al que hace referencia la parte apelante y en el que basa su argumento de que la prestación de servicios directos a niños de educación especial estaban exceptuados de la reducción en la contratación hay que examinarlo en el contexto de la totalidad de lo allí dispuesto. Así, la parte del texto en el que se basan los transportistas apelantes es el siguiente:

> Los servicios comprados o profesionales incluirán, sin limitarse a, seguros por responsabilidad pública, seguros por propiedad, cualquier otro tipo de seguro que no estén relacionados a la prestación de servicios médicos o de salud, servicios de apoyo tecnológico, servicios de apoyo técnico, servicios profesionales que requieran licencias del Estado, tales como: ingenieros, abogados, contadores públicos autorizados, arquitectos, agrimensores, tasadores, entre otros, servicios técnicos que requieran licencia tales como: peritos electricistas, maestros plomeros, mecánicos, entre otros, servicios de consultoría o asesoría, servicios de publicidad, servicios de relaciones públicas o representación, pago de anuncios o pautas en medios de comunicación, servicios de comunicación o telecomunicación, servicios de atención a clientes o abonados, servicios de facturación o cobros, servicios de cabildeo, servicios de seguridad, servicios de limpieza o mantenimiento, servicios de reparación o mantenimiento de edificios o estructuras públicas, servicios de mantenimiento de áreas verdes, servicios de consultoría en recursos humanos o gerencia y servicios misceláneos. Se exceptúan los servicios comprados o profesionales de salud y de familia dirigidos a la prestación de servicios directos a niños y envejecientes, **prestación a niños de educación especial**, entre otros servicios indispensables de esta naturaleza. Las entidades de la Rama Ejecutiva y la Oficina de Gerencia y Presupuesto deberán tomar las salvaguardas necesarias, a los fines de garantizar que las disposiciones de este Artículo no acarreen la pérdida de fondos federales.

Del texto anterior se puede colegir que en el Artículo 6 no se mencionan expresamente los servicios de transportación escolar, mientras que el Artículo 15 de la Ley 66-2014 específicamente establece el curso de acción a tomar respecto a estos servicios y expresamente dispone que el Secretario de Educación podía cancelar el contrato a cualquier porteador, sin hacer salvedad

alguna en cuanto a los contratos de transportación escolar a niños de educación especial. Esa es la única interpretación lógica de esa disposición.

La parte apelante tampoco tiene razón en su argumentación de que es contradictoria la actuación del Departamento de cancelar los contratos de los apelantes para otorgar nuevos contratos con otros porteadores. Como señalamos anteriormente, el Artículo 15 de la Ley 66-2014 facultaba al Secretario de Educación tanto a cancelar como a renegociar o modificar los contratos de transportación. El Secretario de Educación ejerció su facultad y decidió cancelar los contratos de transportación existentes —***que repetimos, excedían el plazo legal permitido, lo que los colocaba al margen de la legislación que les dio vida***—, para llevar a cabo un proceso de requerimiento de propuestas para lograr la reducción significativa en los costos del servicio. Hasta los apelantes participaron de ese proceso. Su actuación estuvo enmarcada en las facultades que la Ley 66-2014 le concedió.

- B -

En cuanto a la segunda cuestión relativa a la violación de las cláusulas contractuales, tampoco les asiste la razón a los apelantes. Es correcta la conclusión del Tribunal de Primera Instancia de que la cancelación del contrato podía darse como consecuencia del mandato expreso contenido en la Ley 66-2014 y no necesariamente de la cláusula décima del contrato, como argumentó la parte apelante. Esta cláusula facultaba al Departamento a resolver el contrato en caso de que los transportistas apelantes violaran los términos y condiciones del contrato, lo que requería una querella previa o una deficiencia señalada. No tuvieron éxito los apelantes en demostrar que esa fue la intención del Departamento.

Además, también concurrimos con el foro apelado en que la cancelación del contrato de los transportistas apelantes podía darse en virtud de la cláusula octava del “Acuerdo de Servicios de Transportación de Escolares”, que estableció como una condición resolutoria del contrato que hubiera fondos disponibles. Es decir, la vigencia del contrato siempre estuvo sujeta a la disponibilidad de fondos y se demostró al foro sentenciador que en casi dos años hubo exceso de pagos que minaron significativamente el fondo destinado a ese servicio. La urgencia de la situación, junto a la cercanía del comienzo de un nuevo año escolar, exigía del Departamento una diligencia expedita en la atención del asunto, sobre todo ante el reclamo legislativo de austeridad y economía.

Surge del expediente que en este caso hubo una notificación adecuada a los apelantes de la decisión de resolver el contrato por el fundamento económico, al amparo de la Ley 66-2014; se resolvieron los contratos en los términos que ambas partes acordaron; de inmediato se hizo la invitación pública para la presentación de propuestas, a la que respondieron los apelantes en igualdad de condiciones que otros porteadores; y se dio y notificó la adjudicación de las solicitudes de propuestas, cuya adecuación no podía cuestionarse ante el Tribunal de Primera Instancia, sino ante este foro apelativo. Sobre todos estos procesos no hay discrepancia de hechos relevantes entre las partes. Solo difieren en la interpretación del derecho aplicado por el foro *a quo*.

Resolvemos que en este caso no existía controversia sobre ningún hecho esencial y que lo que procedía era resolver la controversia de derecho sobre la legalidad de la cancelación de los contratos de los transportistas

apelantes por parte del Departamento, al amparo de la Ley 66-2014 y el Reglamento 8494.

No nos han convencido los apelantes de que la interpretación de la Ley 66-2014 por el Tribunal de Primera Instancia fuera arbitraria o manifiestamente errónea. Tampoco de que la actuación legislativa al aprobar la Ley 66-2014 fuera irracional[4] o de que el Secretario hubiera abusado de su discreción en el ejercicio de las facultades que le concedió esa ley. Los datos que surgen del expediente no apoyan su tesis. En cuanto a la reclamación de daños, esta es improcedente. Hemos visto que la Ley 66-2014 expresamente prohíbe las acciones por daños y perjuicios en contra del E.L.A., sus funcionarios y empleados por actos efectuados para su cumplimiento.

Por otro lado, tampoco podemos avalar la contención de los apelantes de que el Departamento no siguió el proceso establecido en el Reglamento 8494 para adjudicar los servicios a otros porteadores y excluirlos a ellos de manera ilegal o arbitraria. Reiteramos lo ya dicho: esa cuestión debió

---

[4] Aunque los apelantes no atacan la constitucionalidad de la Ley 66-2014, y los tribunales deben evitar entrar en esas consideraciones si es posible resolver la cuestión planteada de otra manera, es preciso señalar que La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en su Artículo 2, Sección 7, establece que "[n]o se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales". Esta garantía limita el poder del gobierno para interferir con las obligaciones contractuales entre partes privadas, así como las obligaciones contractuales contraídas por el Estado. *Domínguez Castro v. E.L.A.,* 178 D.P.R. 1, 79–80 (2010). No obstante, está firmemente establecido que la prohibición proscrita por dicha cláusula no constituye una prohibición absoluta que impida el poder de reglamentación del Estado en beneficio del interés público. *Bayrón Toro v. Serra,* 119 D.P.R. 605, 619 (1987). **Estas mismas previsiones se tendrán para el caso de los reglamentos que se aprueben para implantar la limitación gubernamental.**

En cuanto al contexto de contratos privados se refiere, "la evaluación de la interferencia por parte del Estado consiste en auscultar si existe una relación contractual y si la modificación de la obligación constituye un menoscabo sustancial o severo. Luego de determinar que existe un menoscabo sustancial o severo de una obligación contractual, hay que evaluar si la interferencia gubernamental responde a un propósito o interés legítimo del Estado y si está racionalmente relacionada con la consecución de dicho objetivo". *Id.,* al citar con aprobación a *Warner Lambert v. Tribunal Superior,* 101 D.P.R. 378 (1973). Si la modificación es razonable y necesaria para adelantar el interés público, se sostendrá la validez de la ley o el reglamento. *Warner Lambert v. Tribunal Superior,* 101 D.P.R., en la pág. 395. Por consiguiente, la función del tribunal consiste en establecer un balance razonable entre el interés social de promover el bien común y el interés, también social, de proteger las transacciones contractuales contra la aplicación arbitraria e irrazonable de las leyes. *Id.*

plantearse en un recurso de revisión judicial, no ante el Tribunal de Primera Instancia en una acción civil independiente.

V

Por los fundamentos expresados, se confirma la sentencia apelada.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones