

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

MEJÍA SCHOOL BUS, INC.		<i>Apelación</i>
Apelante		procedente del
Vs.		Tribunal de
ESTADO LIBRE	KLAN201500064	Primera
ASOCIADO DE PUERTO		Instancia, Sala
RICO Y SECRETARIO DEL		Superior de San
DEPARTAMENTO DE		Juan
EDUCACIÓN		Número:
Apelados		SJ2014CV00141
		Sobre: Sentencia
		Declaratoria

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

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2015.

Comparece ante nosotros Mejía School Bus, Inc. mediante recurso de revisión judicial, presentado el 15 de enero de 2015, en la cual solicita que dejemos sin efecto una Sentencia emitida el 27 de octubre de 2014 por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala Superior de San Juan, la cual determinó que no tenía jurisdicción sobre la materia traída ante su consideración.

Adelantamos que se confirma el dictamen recurrido.

I

Esta controversia tiene su génesis en una comunicación del Secretario del Departamento de Educación de Puerto Rico (Secretario) del 24 de junio de 2014. El Secretario, a través de dicha comunicación, canceló todos los contratos de transporte de

escolares de las siete (7) Regiones Educativas, incluyendo a Mejía School Bus, Inc. (Mejía School Bus), aquí parte demandante-apelante.

El 2 de julio de 2014, el Secretario publicó en la prensa un aviso en el que convocó a un proceso de contratación para los servicios de transportación previamente cancelados por el mecanismo conocido como *Request for Proposal* (RFP, por sus siglas en inglés) o solicitud de propuestas al amparo de la Ley Núm. 149-1999 y el Reglamento Núm. 8494.¹

El 17 de julio de 2014, la demandante Mejía School Bus presentó una demanda de injuncion preliminar, injuncion permanente y sentencia declaratoria contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA).² El planteamiento principal expuesto en dicha demanda es que el Artículo 3 del Reglamento Núm. 8494 dispone que la reglamentación administrativa no es aplicable al proceso para la contratación de portadores de transporte de estudiantes de educación especial. También se alegó que al momento de la presentación de la demanda, el Departamento no había aprobado un reglamento aplicable a la contratación de portadores de transporte de estudiantes de educación especial.

La demanda plantea que de ser aplicables el Reglamento Núm. 8494 y la Solicitud de Propuestas a la contratación de servicios de transporte para los estudiantes de educación especial, el DE inició el proceso de la subasta informal sin haber divulgado a

¹ Accesible a través del siguiente enlace:
<http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8494.pdf>

² Apéndice del recurso, págs. 1-139.

esa fecha los inventarios de rutas de educación especial de la Región Educativa de San Juan. Además, se alegó que se inició el proceso de la subasta informal cuando era incierto si los estudiantes de educación especial continuarían siendo recogidos y llevados de regreso a sus casas, lo que provocó que Mejía School Bus tuviera que participar de un proceso sin conocimiento de los elementos esenciales para formular una propuesta. También se alegó que los portadores no tuvieron un término razonable para someter propuestas para las rutas de educación especial de la Región Educativa de San Juan. Se alegó, además, que la Solicitud de Propuestas no hacía referencia al valor de los criterios a ser considerados en la evaluación de las propuestas, por lo que Mejía School Bus fue privada del conocimiento de un elemento importante para la formulación de su propuesta en violación al Reglamento Núm. 8494 y la propia Solicitud de Propuestas.

El 18 de julio de 2014, el TPI emitió dos órdenes, una señalando una vista de injunction preliminar para el 29 de julio de 2014 y la otra que declaró no ha lugar la moción de entredicho provisional.

El 24 de julio de 2014, el ELA presentó una moción de desestimación por falta de jurisdicción.³ El 28 de julio de 2014, el ELA presentó su oposición.⁴ Ante este escenario procesal, el TPI señaló y celebró una vista el 29 de julio de 2014 para la discusión de las mociones y de la petición de interdicto preliminar.

³ Apéndice del recurso, págs. 157-195.

⁴ Apéndice del recurso, págs. 196-232.

En la vista del 29 de julio de 2014, el ELA informó que ese mismo día se publicaría en el portal del Departamento una enmienda a la Solicitud de Propuestas, de modo que se extendiera hasta el 5 de agosto de 2014 la fecha límite para someter propuestas para las rutas de educación especial de la Región Educativa de San Juan y las rutas de educación especial correspondientes a esa región. Ante este marco, Mejía School Bus desistió sin perjuicio de su solicitud de interdicto preliminar, relativa a la fecha límite de las propuestas, reservándose el derecho a presentar una nueva solicitud de interdicto preliminar por nuevos fundamentos. No obstante, Mejía School Bus no desistió de su derecho a reclamar un interdicto permanente.⁵

El 29 de julio de 2014, el TPI emitió una sentencia parcial, notificada el 30 de julio de 2014, teniendo por desistida la reclamación de interdicto preliminar sin perjuicio.⁶

El 18 de agosto de 2014, Mejía School Bus presentó una demanda enmendada.⁷ En dicha demanda se incluyeron nuevas reclamaciones sobre la impugnación del Artículo 15 de la Ley Núm. 66-2014, según aplicado, por constituir un menoscabo de las obligaciones contractuales y constituir una violación al principio de separación de poderes en violación a la Sección 7, Artículo II, de la Constitución de Puerto Rico.

Además, se presentó una nueva solicitud de interdicto preliminar para vindicar su alegado derecho constitucional y lograr

⁵ Apéndice del recurso, págs. 234-235 (Minuta).

⁶ Apéndice del recurso, pág. 233 (Sentencia Parcial).

⁷ Apéndice del recurso, págs. 236-329.

la reinstalación del Contrato de Servicios de Transportación de Escolares RSJ-P#21-C004-2012.

El 18 de agosto de 2014, el TPI aceptó la *Demanda Enmendada* y concedió un término de diez (10) días al ELA para presentar su alegación responsiva. Así también, ordenó lo siguiente: “[e]n vista de que la parte demandante desistió de su solicitud de injuncion preliminar se ordena que se continúe con el trámite de las demás causas de acción”.⁸

El 19 de agosto de 2014, la parte demandante solicitó la reconsideración de la Orden del 18 de agosto de 2014, en específico de aquella parte en la que el tribunal consideraba a la parte demandante-apelante por desistida de la solicitud de interdicto preliminar, por ser contraria a los términos expresos de la sentencia parcial del 29 de julio de 2014. Ese mismo día, el TPI le concedió cinco (5) días a la parte demandada para exponer su posición.⁹

El 25 de agosto de 2014, el ELA presentó su *Oposición a Reconsideración*.¹⁰ En dicha moción solamente se discuten los méritos de la petición de interdicto preliminar. El 26 de agosto de 2014, se notificó por el TPI lo siguiente: “ORDEN emitida y firmada por el(la) juez(a) Ángel R. Pagán Ocasio el 26 de agosto de 2014 en relación a MOCIÓN OPOSICIÓN presentada... No Ha Lugar.”¹¹

El 27 de agosto de 2014, Mejía School Bus presentó una moción en la que se solicitó que se atienda la solicitud de interdicto

⁸ Apéndice del recurso, pág. 330.

⁹ Apéndice del recurso, pág. 334.

¹⁰ Apéndice del recurso, págs. 335-338.

¹¹ Apéndice del recurso, pág. 339.

preliminar por el ELA no haber presentado oposición a su petición para que el TPI reconsidere su determinación de que esta desistió de solicitar un interdicto preliminar en el caso.¹²

Mediante la *Orden* del 26 de agosto de 2014,¹³ el TPI declaró no ha lugar la moción de reconsideración presentado por Mejía School Bus en donde se arguye que el tribunal erró al resolver que durante la vista de interdicto preliminar del 29 de julio de 2014, Mejía School Bus desistió de la solicitud de interdicto preliminar de la Demanda Enmendada presentada el 18 de agosto de 2014.

El 27 de agosto de 2014, el TPI emitió una *Orden* explicando la *anterior* Orden del 26 de agosto de 2014 en la que expone lo siguiente:

[...]. Aclaremos que lo declarado no ha lugar fue la solicitud de reconsideración de [Mejía School Bus]. El sistema automatizado aparentemente incurrió en un error al omitir parte de lo resuelto.

En 10 días deberán las partes mostrar causa por la cual no se deba desestimar este caso por estar pendiente la misma controversia ante el Tribunal de Apelaciones y el Tribunal Federal.¹⁴

En cumplimiento de esa orden, Mejía School Bus presentó *Moción Mostrando Causa* del 1 de septiembre de 2014.¹⁵ Atendida esta moción, el 2 de septiembre de 2014 el TPI le concedió a al ELA un término de quince (15) días para exponer su posición en torno al escrito mostrando causa del 1 de septiembre de 2014. El ELA presentó *Escrito en Cumplimiento de Orden* del 17 de septiembre de 2014, en el cual expuso su posición en torno a la moción

¹² Apéndice del recurso, págs. 340-342.

¹³ Apéndice del recurso, pág. 339.

¹⁴ Apéndice del recurso, pág. 343.

¹⁵ Apéndice del recurso, págs. 392-397.

mostrando causa de la parte demandante.¹⁶ El 18 de septiembre de 2014, Mejía School Bus presentó escrito en oposición al escrito en cumplimiento de orden presentada por el ELA el 17 de septiembre de 2014.¹⁷

Además, el ELA presentó una *Moción de Desestimación y/o Sentencia Sumaria* del 29 de agosto de 2014, en la cual solicitó la desestimación de la *Demanda Enmendada* por falta de jurisdicción.¹⁸ El TPI emitió una *Orden* el 2 de septiembre de 2014 concediendo quince (15) días a Mejía School Bus para exponer su posición en torno a la moción de desestimación.

El 4 de septiembre de 2014, Mejía School Bus presentó dos mociones. En la primera, solicitó al TPI que le ordenara a la parte demandada contestar la demanda, cuando estaba pendiente la solicitud de desestimación de la demanda. En la segunda, solicitó al TPI que expusiera los fundamentos o las conclusiones de derecho de su determinación del 26 de agosto de 2014 sobre el interdicto preliminar.¹⁹ También se solicitó al TPI que aclarara si declaró *no ha lugar* la moción de reconsideración del 19 de agosto de 2014 por haber determinado que la demandante renunció a solicitar un interdicto preliminar o si este foro acogió los argumentos del ELA, quien se opuso a la solicitud de interdicto preliminar en los méritos.

El 5 de septiembre de 2014, el TPI le concedió al ELA diez (10) días para contestar la *Demanda Enmendada*. El 12 de

¹⁶ Apéndice del recurso, págs. 431-433.

¹⁷ Apéndice del recurso, págs. 434-440.

¹⁸ Apéndice del recurso, págs. 344-391.

¹⁹ Apéndice del recurso, págs. 498-499.

septiembre de 2014, el ELA presentó una moción de reconsideración de la referida orden y el 15 de septiembre de 2014, Mejía School Bus presentó su oposición a dicha solicitud de reconsideración. El 16 de septiembre de 2014 **el TPI acogió la solicitud del ELA y dejó sin efecto la orden de contestar la Demanda Enmendada y le concedió término a Mejía School Bus para exponer su posición sobre la moción de desestimación del ELA.**

El 16 de septiembre de 2014, Mejía School Bus presentó su Oposición a la solicitud de desestimación por falta de jurisdicción.²⁰ El 19 de septiembre de 2014, **el TPI señaló una vista argumentativa para el 29 de septiembre de 2014 en torno a la moción de desestimación por falta de jurisdicción.**

El 23 de septiembre de 2014, **el TPI emitió una Resolución en la que expone dos fundamentos para su determinación del 26 de agosto de 2014.**²¹ El TPI determinó que declaró *no ha lugar* la solicitud de interdicto preliminar porque está pendiente la resolución de una solicitud de desestimación por falta de jurisdicción; y porque “[e]l daño que recibirán los demandantes, si alguno, por la acción aquí cuestionada tomada por el Departamento de Educación, es uno económico, de privársele de mantener sus contratos de transporte escolar.”²²

El 29 de septiembre de 2014, se celebró una vista argumentativa para la discusión de la Moción de

²⁰ Apéndice del recurso, págs. 400-430.

²¹ Apéndice del recurso, págs. 441-447.

²² Apéndice del recurso, pág. 442, párrafos 8 y 9.

Desestimación y/o Sentencia Sumaria. Durante la vista el TPI le concedió a Mejía School Bus hasta el 1 de octubre de 2014 para presentar su oposición a la *Moción de Desestimación y/o Sentencia Sumaria* y al ELA hasta el 6 de octubre de 2014 para replicar.

El 1 de octubre de 2014, Mejía School Bus presentó Moción de Sentencia Sumaria y Oposición a Moción de Sentencia Sumaria del ELA y del Departamento de Educación.²³ El 3 de octubre de 2014, Mejía School Bus solicitó reconsideración de las determinaciones de hechos número 7 y 9 de la Resolución del 23 de septiembre de 2014.²⁴ El 6 de octubre de 2014, el ELA presentó moción en oposición a la moción de sentencia sumaria presentada por Mejía School Bus y reiterando su solicitud de sentencia sumaria.

El 27 de octubre de 2014 el TPI dictó la sentencia que desestimó con perjuicio la Demanda Enmendada por razón de falta de jurisdicción.²⁵ El 11 de noviembre de 2014, Mejía School Bus presentó *Moción de Reconsideración y Solicitud de Determinaciones de Hecho y Conclusiones de Derecho Adicionales*.²⁶

El 14 de noviembre de 2014, notificada por correo ordinario el 17 de noviembre de 2014, el TPI declaró *no ha lugar* la *Moción de Reconsideración y Solicitud de Determinaciones de Hecho y Conclusiones de Derecho Adicionales* presentada el 11 de noviembre de 2014 por Mejía School Bus.²⁷

²³ Apéndice del recurso, págs. 448-484.

²⁴ Apéndice del recurso, págs. 485-492. Las determinaciones de hecho en controversia están a la pág. 442 del apéndice del recurso.

²⁵ Apéndice del recurso, págs. 493-505.

²⁶ Apéndice del recurso, págs. 506-518.

²⁷ Apéndice del recurso, págs. 519-521.

El 15 de enero de 2015, Mejía School Bus compareció ante este tribunal mediante recurso de apelación e hizo los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: ERRÓ EL TPI AL RESOLVER: (1) QUE NO TIENE JURISDICCIÓN PARA CONSIDERAR LA IMPUGNACIÓN DEL ART. 15 DE LA LEY NÚM. 66-2014, SEGÚN APLICADO; Y (2) QUE EL TA ES EL FORO CON JURISDICCIÓN PARA ATENDER LA IMPUGNACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ART. 15 DE LA LEY NÚM. 66-2014, POR LA DEMANDANTE HABER ESBOZADO ESA CONTROVERSIA EN EL CAUCE ADMINISTRATIVO.

SEGUNDO ERROR: ERRÓ EL TPI AL DESESTIMAR POR FALTA DE JURISDICCIÓN LA ACCIÓN POR VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO DE LEY Y AL RESOLVER QUE A TENOR CON LO RESUELTO EN *J. EXAM. TEC. MÉD. V. ELÍAS, ET AL*, 144 DPR 483 (1997), NO TIENE JURISDICCIÓN PARA EXPEDIR UN INJUNCTION PARALIZANDO UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

TERCER ERROR: ERRÓ EL TPI AL DETERMINAR QUE LA DEMANDANTE-APELANTE DESISTIÓ EN LA VISTA DEL 29 DE JULIO DE 2014 DE LA PETICIÓN DE INJU[N]CTION PRELIMINAR PRESENTADA EL 18 DE AGOSTO DE 2014.

CUARTO ERROR: ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE NO PROCEDE UN INJUNCTION PARA LA IMPUGNACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ART. 15 DE LA LEY NÚM. 66-2014, SEGÚN APLICADO, POR VIOLAR LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL AL MENOSCABO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES PORQUE EL DAÑO ES UNO ECONÓMICO.

QUINTO ERROR: ERRÓ EL TPI AL CONSIDERAR E INTERPRETAR LA CERTIFICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DEL 20 DE AGOSTO DE 2014 Y AL DETERMINAR COMO UN HECHO INCONTROVERTIDO LA FALTA DE FONDOS AL 24 DE JUNIO DE 2014 PARA PAGAR LOS GASTOS DE TRANSPORTACIÓN DE ESCOLARES CORRESPONDIENTES AL AÑO FISCAL 2014. ADEMÁS, EL TPI SE CONTRADIJO AL DESESTIMAR LA DEMANDA POR FALTA DE JURISDICCIÓN Y HACER LAS DETERMINACIONES SUSTANTIVAS DE QUE AL 24 DE JUNIO DE 2014 EDUCACIÓN NO TENÍA FONDOS PARA PAGAR LOS GASTOS DE TRANSPORTACIÓN DE ESCOLARES

CORRESPONDIENTES AL AÑO FISCAL 2014 Y QUE NO SE ASIGNAN FONDOS FEDERALES PARA PAGAR EL GASTO DE TRANSPORTE DE ESCOLARES.

SEXTO ERROR: ERRÓ EL TPI AL DESESTIMAR LA DEMANDA POR FALTA DE JURISDICCIÓN, CON PERJUICIO.

El 13 de febrero de 2015, el ELA presentó su alegato en oposición al recurso de apelación. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, estamos en posición de discutir el derecho aplicable y esbozar los fundamentos que apoyan nuestra sentencia.

II

A. Las Solicitudes de Revisión Administrativa ante el Tribunal de Apelaciones

Las solicitudes de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones son reguladas por la Regla 57 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones. 4 L.P.R.A. Ap. XXII-A, R. 57. Con arreglo a lo dispuesto en la Regla 57, “[e]l escrito inicial de revisión deberá ser presentado dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final del organismo o agencia.” *Id.* No obstante, “[s]i la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la resolución u orden es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.” *Id.*

De manera consistente con lo anterior, la sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU)²⁸, 3 L.P.R.A. § 2172, dispone lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una **orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones**, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. La parte notificará la presentación de la solicitud de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión. La notificación podrá hacerse por correo. Disponiéndose, que si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o del organismo administrativo apelativo correspondiente es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.

[...]

Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente. La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia.

La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea esta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo.

La sección 3.14 de la LPAU establece que la resolución final "deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho

²⁸ Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada.

si estas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso” y “deberá ser firmada por el jefe de la agencia o por cualquier otro funcionario autorizado por ley.” 3 L.P.R.A. § 2164.

El Tribunal Supremo ha reiterado que como parte del debido proceso de ley, la notificación de un dictamen final es un requisito con el que se debe cumplir de modo tal que el ciudadano afectado pueda enterarse de la decisión final que se ha tomado en su contra. *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage*, 94 (2011), citando a: *Rio Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 D.P.R. 394, 405 (2001); *Nogama Const. Corp. v. Municipio de Aibonito*, 136 D.P.R. 146, 152 (1994). A su vez, la importancia de la notificación final radica en el efecto que tiene dicha notificación sobre procedimientos posteriores al dictamen. *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage, supra*.

Un recurso ante el Tribunal de Apelaciones es prematuro cuando se presenta previo a que se notifique correctamente un dictamen final. De presentarse un recurso de manera prematura, el foro apelativo carece de jurisdicción para considerarlo en sus méritos y, en derecho, procede desestimarlos. Ni siquiera es posible conservar en nuestros archivos un recurso apelativo prematuro con el propósito de luego reactivarlo. *Pérez v. C.R. Jiménez, Inc.*, 148 D.P.R. 153, 154 (1999).

Ello está directamente relacionado a que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción a los fines de poder

atender los recursos presentados ante sí,²⁹ ya que no pueden atribuirse la jurisdicción si no la tienen, ni las partes pueden otorgársela.³⁰ Cuando el tribunal no tiene la autoridad para atender un recurso, sólo tiene jurisdicción para así declararlo y proceder a desestimar el caso.³¹ La ausencia de jurisdicción es insubsanable.³² No tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay.³³ En aquellas instancias en las que un tribunal toma una determinación sin tener jurisdicción sobre la persona o sobre la materia, su determinación es jurídicamente inexistente.³⁴ Es decir, constituye una actuación ilegítima que un foro judicial adjudique un recurso sobre el cual carece de jurisdicción para entender en el mismo.³⁵ Es por ello que los tribunales tienen el ineludible deber de examinar prioritariamente su propia jurisdicción.³⁶

De manera consistente con lo anterior, la Regla 83 (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-A, R. 83 (C) (1) reconoce la facultad de este tribunal para decretar que carece de jurisdicción apelativa sobre un asunto, y hasta desestimar el recurso por iniciativa propia.

²⁹ *Souffront v. A.A.A.*, 164 D.P.R. 663, 674 (2005), citando a: *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 D.P.R. 345 (2003); *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E.*, 153 D.P.R. 357 (2001); *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 D.P.R. 839 (1980). No pueden atribuirse jurisdicción si no la tiene, ni las partes en litigio se la pueden otorgar. *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 D.P.R. 46, 55 (2007). La ausencia de jurisdicción es insubsanable. *Maldonado v. Junta Planificación*, *supra*, pág. 55.

³⁰ *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

³¹ *Caratini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003).

³² *Vázquez v. A.R.P.E.*, *supra*, pág. 537.

³³ *Gobernador de P.R. v. Alcalde de Juncos*, 121 D.P.R. 522, 530 (1988); *Rodríguez v. Registrador*, 75 D.P.R. 712, 716 (1953).

³⁴ *Empress Hotel, Inc. v. Acosta*, 150 DPR 208, 212 (2000).

³⁵ *Id.*

³⁶ *Pueblo v. Miranda Colón*, 115 DPR 511, 513 (1984).

B. Doctrina de Agotamiento de Remedios Administrativos y sus Excepciones

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos constituye, junto a la jurisdicción primaria, una norma de abstención judicial que pretende lograr que las reclamaciones sometidas inicialmente a la esfera administrativa lleguen al foro judicial en el momento adecuado. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.* 147 D.P.R. 318, 331 (1998). Su objetivo básico es evitar una intervención judicial innecesaria y a destiempo que tienda a interferir con el cauce y desenlace normal del procedimiento administrativo. *Id.*; y *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 D.P.R. 347, 355 (1988).

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos está recogida en el primer párrafo de la sección 4.2 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988 (3 L.P.R.A. sec. 2172), según enmendada y mejor conocida como la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme (LPAU). En el primer párrafo de dicha sección se establece lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones, dentro de un término de 30 días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.

Por medio de la adopción de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos se logra adelantar las siguientes consideraciones de política pública: (1) evitar la interrupción prematura del procedimiento administrativo; (2) permitir a la agencia administrativa desarrollar el trasfondo fáctico (*factual background*) que habrá de servir de fundamento a la decisión; (3) permitir que la agencia administrativa ejerza su discreción o aplique su conocimiento pericial (*expertise*); (4) mejorar la eficiencia del procedimiento administrativo; (5) conservar los escasos recursos judiciales, debido a que la parte querellante puede resultar con éxito en la vindicación de sus derechos en el procedimiento administrativo, sin necesidad de intervención judicial; (6) darle una oportunidad a la agencia administrativa de descubrir y corregir sus errores; y (7) evitar el posible debilitamiento de la efectividad de la agencia administrativa, mediante la tramitación frecuente y deliberada de los asuntos que a estas atañen, en el foro judicial. (Énfasis suplido.) *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 D.P.R. 273, 282-283 en la nota al calce núm. 4 (1991).

El cumplimiento de la doctrina de agotamiento de remedios administrativo es de carácter jurisdiccional, que no debe ser soslayado. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, *supra*; y *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 D.P.R. 433 (1992). Esto significa que si alguna parte en un procedimiento administrativo acude a un tribunal sin haber cumplido con el requisito de agotamiento de remedio administrativos o bajo algunas de las excepciones

reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico, entonces el tribunal, ante el cual la parte recurrió, carece de jurisdicción para acoger su reclamación.

Es menester enfatizar que el Tribunal solo puede relevar a un peticionario de agotar remedios administrativos por medio de excepción. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T., supra*. Así dispone la sección 4.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (L.P.A.U.) (3 L.P.R.A. sec. 2173) la cual establece que el tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que: (1) dicho remedio sea inadecuado, (2) cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, (3) cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, (4) cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, (5) cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.

Asimismo, la norma jurisprudencial ha establecido que se podrá prescindir del requisito de agotar los remedios administrativos en los siguientes supuestos:

(1) la acción administrativa ha de causar un daño inminente, material, sustancial, y no teórico o especulativo, en que el balance de conveniencias entre los daños que pueden ocasionarse y la norma en cuestión justifican una desviación de esta;

(2) el recurso administrativo constituye una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece proveer un remedio

adecuado. Vda. de Iturregui v. E.L.A., 99 D.P.R. 488, 491 (1970).

C. La Revisión Judicial de los Procedimientos de Subasta

En Puerto Rico, “no existe legislación especial que regule los procedimientos de subasta dirigidos a la adquisición de bienes y servicios para las entidades gubernamentales.” *Caribbean Communications v. Pol. de P. R.*, 176 D.P.R. 978, 993 (2009).

Los procedimientos administrativos sobre adjudicación de subastas, con arreglo a lo dispuesto en la sección 3.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), “[s]e considerarán procedimientos informales no cuasijudiciales (*sic*) y, por tanto, no estarán sujetos [a esa ley]” y no “se requerirá a la agencia que fundamente sus resoluciones con determinaciones de hecho y conclusiones de derecho”; además, “[l]a reconsideración de las decisiones emitidas [por las agencias] relativas a subastas [] se regirán por lo dispuesto en la sección 3.19. (3 L.P.R.A. 2169).” 3 L.P.R.A. sec. 2151.

Aparte de lo dispuesto en las secciones 3.1 y 3.19 de la LPAU, antes citadas, se ha resuelto que “las agencias gubernamentales son las llamadas a adoptar las normas a seguir en sus propios procedimientos de adjudicación de subastas.” *Caribbean Communications v. Pol. de P. R.*, *supra*, págs. 993-994, citando a 3 L.P.R.A. secs. 2169, 2172; *Perfect Cleaning v. Centro Cardiovascular*, 162 D.P.R. 745, 757 (2004). Además, se ha reiterado que “las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración”

porque poseen “una vasta experiencia y especialización que la colocan en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que más convenga al interés público.” *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*, pág. 1006, citando a *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 D.P.R. 821 (2007); *Perfect Cleaning v. Cardiovascular [II]*, 172 D.P.R. 139 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 D.P.R. 771, 783 (2006); *AEE v. Maxon*, 163 D.P.R. 434, 444 (2004).

Los procedimientos de subasta para la adquisición de bienes y servicios por las agencias del gobierno “están revestidos del más alto interés público”, promueven “la sana administración gubernamental” y persiguen “evita[r] el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al otorgarse contratos.” *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 D.P.R. 780, 789 (2012)(Sentencia), citando a: *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 D.P.R. 978, 994 (2009); *Costa Azul v. Comisión*, 170 D.P.R. 847, 854 (2007); *Aut. Carreteras v. CD Builders Inc.*, 177 D.P.R. 398, 404 (2009); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, *supra*, pág. 827; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 D.P.R. 864, 871 (1990).

Así pues, “[a]unque el gobierno debe procurar que las obras públicas se realicen al precio más bajo posible, existen otros criterios, además del precio, que tienen que ser evaluados” para adjudicar una subasta. *Maranello et al. v. O.A.T.*, *supra*, citando a *C. Const. Corp. v. Mun. de Bayamón*, 115 D.P.R. 559, 562-563 (1984). Algunos de los factores a considerar al adjudicar una

subasta gubernamental incluyen “que las propuestas sean conforme a las especificaciones de la agencia, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, y su reputación e integridad comercial, entre otros factores.” *Id.* Asimismo, es norma reiterada que “[l]as consideraciones de orden público como los servicios o productos técnicos, la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y en el tiempo acordado, y los materiales que ofrezca un postor de la propuesta que no es la más económica, pueden llevar a la agencia a seleccionarlo, si ello corresponde a sus mejores intereses.” *Maranello et al. v. O.A.T., supra*, citando a: *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra*, pág. 1007 y *Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra*, pág. 779. (Énfasis nuestro.)

Como parte del debido proceso de ley, se ha reconocido jurisprudencialmente la exigencia de fundamentar la adjudicación de las subastas por las agencias del gobierno. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 D.P.R. 733, 741 (2001).³⁷ Es decir, “[a]l requerir que se incluyan los fundamentos en la notificación, nos aseguramos de que los tribunales puedan revisar dichos fundamentos para determinar si la decisión fue arbitraria, caprichosa o irrazonable.” *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*, pág. 742. Se trata de un requisito que “cobra especial

³⁷ Previamente se había pautado “que para que sea válida una notificación de adjudicación de una subasta de una agencia gubernamental, debe incluir los fundamentos en los que se basó la decisión tomada por la Junta de Subastas” y luego se extendió a las subastas celebradas por los municipios. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, supra*, pág. 735, citando a *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 D.P.R. 869 (1999).

importancia en el caso de subastas públicas, ya que implican directamente el desembolso de fondos públicos.” *Id.* Asimismo, se “hace efectivo el ejercicio del derecho a solicitar revisión judicial de las adjudicaciones de subasta y posibilita a los tribunales ejercer su función revisora.” *Id.*, citando a *L.P.C. & D., Inc. v. A.C., supra*, pág. 879.

III

En esencia, la controversia ante nuestra consideración requiere que determinemos si erró el TPI al decretar la desestimación de la totalidad de la reclamación bajo el fundamento de que dicho tribunal no tiene jurisdicción sobre la materia que fue planteada ante su consideración.

Primeramente, tomamos conocimiento judicial de que se ha presentado ante este tribunal el recurso de revisión judicial titulado *Mejía School Bus, Inc. v. E.L.A., et als*, caso núm. KLRA201401048. En dicho caso, Mejía School Bus ha impugnado el proceso de Solicitud de Propuestas y la adjudicación de la subasta que hizo el Comité de Transportación Escolar del Departamento. **A la página 11 de su recurso, Mejía School Bus reconoce que el Tribunal de Apelaciones es el foro que tiene jurisdicción para revisar la adjudicación de la subasta, pero insiste en que el TPI tiene jurisdicción original para dilucidar una controversia donde se impugne un “proceso inconstitucional”. Dicho eso, en su recurso, a la página 11, Mejía School Bus también reconoce que se presentó la demanda de epígrafe ante el TPI**

cuando todavía no se había notificado la adjudicación de la subasta. Por tanto, en el procedimiento de epígrafe, no hace expresión alguna en torno a la adjudicación de la subasta en controversia, pues ese asunto será resuelto por este tribunal por separado en el recurso de revisión judicial identificado como *Mejía School Bus, Inc. v. E.L.A., et als*, caso número KLRA201401048.

Por otro lado, resolvemos que Mejía School Bus tiene un remedio en ley adecuado para revisar judicialmente las alegadas irregularidades relacionadas a la Solicitud de Propuestas y la eventual adjudicación de la subasta. Ello es particularmente cierto cuando se considera que la adjudicación de la subasta es objeto de controversia en el caso número KLRA201401048. Veamos.

Específicamente, en dicho recurso de revisión judicial (KLRA201401048) se ha impugnado “el mecanismo de procedimiento de solicitud de propuestas” (primer señalamiento), se ha cuestionado la aplicación del Reglamento Núm. 8494, *supra* (segundo señalamiento) y el Manual del Procedimiento de Solicitud de Propuestas (tercer señalamiento). En dicho recurso de revisión también se ha planteado que el proceso fue atropellado y arbitrario en violación al debido proceso (cuarto señalamiento), que el proceso incluyó requisitos arbitrarios no autorizados por ley o reglamentación alguna (quinto señalamiento), que el Reglamento 8496 contiene requisitos subjetivos que no pueden ser valorados adecuadamente (sexto señalamiento), que la otorgación de los contratos a los proponentes agraciados fue nula por defectos de

notificación (séptimo señalamiento) y que el Reglamento Núm. 8494 es contrario a la ley (octavo señalamiento). Además, se ha planteado en ese recurso que la adjudicación fue defectuosa y contraria al debido proceso de ley, y que la adjudicación fue arbitraria, irregular, caprichosa y contraria a la normativa jurisprudencial (noveno y décimo señalamiento). **En atención al estado de los procedimientos, resolvemos que no procede la expedición de un interdicto preliminar o permanente por el TPI, por lo que sostenemos su determinación.**

Sin entrar en cuanto a los méritos de una solicitud de auxilio de jurisdicción presentada en el procedimiento paralelo ante el TPI, lo cierto es que las mociones en auxilio de jurisdicción permiten que un tribunal constituya remedios necesarios que hagan efectiva su jurisdicción y que eviten fracasos en la administración de la justicia.³⁸ **Es "un remedio en equidad que recae en la sana discreción de los tribunales y que 'goza de características afines a otros de similar naturaleza, como lo son el entredicho provisional y el *injunction* preliminar'."** *García López y otros v. E.L.A.*, supra, citando a *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, supra. Véase además, Regla 79 (A) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones. Por tanto, la solicitud de cualquier remedio en equidad debe ser canalizado a través de una moción en auxilio de jurisdicción en el caso número KLRA201401048, y no a través de

³⁸ *García López y otros v. E.L.A.*, 185 D.P.R. 371, 377 (2012), citando a: *Pantoja Oquendo v. Mun. de San Juan*, 182 D.P.R. 101 (2011); *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, 174 D.P.R. 640, 654 (2008); *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 D.P.R. 656, 678 (1997).

un procedimiento colateral ante el TPI.

IV

Por los fundamentos expuestos, se confirma el dictamen recurrido.

Adelántese inmediatamente por correo electrónico y notifíquese por correo ordinario.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones