

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL SAN JUAN
PANEL II

CARLOS J. OYOLA RIVERA
Petionario

V.

COMITÉ DE TRANSPORTACIÓN
ESCOLAR, REGIÓN
EDUCATIVA DE SAN JUAN;
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN
Recurridos

EDGARD CABRERA
BETANCOURT
MARISOL CABRERA RAMOS
DAPHNE CAMACHO GONZÁLEZ
ALEJANDRO ESTRADA QUILES
ALEJANDRO ESTRADA
MAISONET
EILEEN GONZÁLEZ MELÉNDEZ
CARMEN MAISONET MIRANDA
PROVIDENCIA COTTO PÉREZ
GLADYS HORTA RODRÍGUEZ
Proponentes agraciados

KLRA201401145

**Revisión
Administrativa**
procedente del
Departamento de
Educación

Solicitud de
Reconsideración
y/o Revisión de
Adjudicación
De Solicitud de
Propuestas
SDP2005-001 para
brindar servicios
de transportación
escolar de la
Región Educativa
de San Juan

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2015.

El 27 de octubre de 2014 comparece ante nos el señor *Carlos J. Oyola Rivera* (en adelante *el recurrente*) solicitando la revocación de una adjudicación de subasta del *Departamento de Educación* (en adelante el *DE* o el *recurrido*). El 15 de enero de 2015 la *Oficina de la Procuradora General* presentó su alegato en representación del *DE* (en adelante *Oficina de la Procuradora*).

Examinado el recurso presentado y la posición del recurrido, confirmamos la determinación de recurrida.

-I-

En primer orden, los hechos que dan lugar al presente recurso son los siguientes.

El 2 de julio de 2014 el Departamento de Educación publicó *el Aviso de Solicitud de Propuestas para Proveer Servicios de Transportación Escolar*. Mediante dicho documento, se informó a los interesados que debían acceder al portal electrónico del *DE* a los fines de obtener copia del reglamento aplicable, así como de todas las normas correspondientes al procedimiento de preparación de propuestas.

Asimismo, el *DE* anunció que el 7 de julio de 2014 se celebrarían reuniones de orientación y que *el proceso de adquisición del servicio se haría de manera independiente para cada una*. Se apercibió que la asistencia a las reuniones era obligatoria, de lo contrario, los interesados que no cumplieran con este requisito, no se les autorizaría la entrega de propuestas. Se les notificó que la fecha límite para dicha entrega era el 23 de julio de 2014. Igualmente obligatoria sería la entrega de una carta de intención en fecha previa a la entrega de propuestas, la cual debía ser entregada no más tarde del 10 de julio de 2014.

Conforme a lo reglamentado y notificado, la reunión de orientación fue celebrada y los proponentes interesados comparecieron. En la región educativa de San Juan, se recibieron cincuenta y una (51) propuestas. El ejercicio evaluativo de las mismas se enfocó en los principales objetivos reglamentarios, a saber: selección de la alternativa que demostrara la mayor capacidad dentro de las expectativas de costos para suplir los servicios de transportación de escolares; obtener los servicios de personas o compañías experimentadas, confiables, estables y capaces de manejar las operaciones sin que se afectara el servicio; y, asegurar la calidad del servicio, controlando los costos.

Valga señalar que el factor económico fue medular en la evaluación de las propuestas. El criterio esencial se podía resumir en *el mejor costo para la ruta evaluada*. Es decir, los costos anunciados por los proponentes debían ser menores o iguales al presupuesto máximo determinado para cada ruta conforme al inventario de las mismas. Concluido el proceso de evaluación, el 25 de septiembre de 2014 el *DE* notificó por correo el *Aviso de Adjudicación* a todos los proponentes, la cual mediante un listado detallado de las rutas, notificó la adjudicación de cada una y los fundamentos para ello.

Inconforme con la determinación administrativa, el *recurrente* acudió ante nos mediante el presente recurso. Oportunamente, el recurrido presentó su alegato. Examinada la posición de ambas partes, este tribunal resuelve lo siguiente.

II

Resumido el trasfondo fáctico del presente caso, analicemos el derecho aplicable.

A. *La especialización de las agencias administrativas y la revisión judicial.*

Las actuaciones de toda agencia administrativa deben estar enmarcadas en los principios del derecho administrativo. A esos fines, es importante enfatizar el principio reiterado de derecho administrativo que la legalidad y corrección de las decisiones administrativas se presume, debido a la especialización que tienen las agencias en diversas materias administrativas; por lo que, los tribunales deben ser muy cuidadosos al intervenir con dichas decisiones.¹

Reiteradamente nuestro Alto Foro ha sostenido que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos

¹ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673,688 (2000); *García v. Cruz Auto Corp.* 173 D.P.R. 870, 891, 892 (2008).

especializados merecen gran consideración y respeto.² Por esta razón, a la hora de evaluar sus determinaciones administrativas debemos ser bien cautelosos al intervenir con éstas.³ Al evaluar la decisión de una agencia o entidad administrativa el tribunal debe determinar si ésta actuó arbitraria, ilegal o de forma irrazonable constituyendo sus actuaciones un abuso de discreción.⁴

A tono con lo antes dicho, el criterio rector será la razonabilidad de la agencia recurrida. A esos fines, los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un cuerpo administrativo si están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo examinado en su totalidad.⁵ Claro está que evidencia sustancial se refiere a aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.⁶

Por ello la consecuencia práctica es que la parte que impugne las determinaciones del ente administrativo tiene que convencer al tribunal de que la evidencia en que se apoyó la agencia o ente para formular sus determinaciones no es sustancial. Esa parte debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, a tal grado que no se pueda concluir que la determinación de la agencia no fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.⁷ En fin, si la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, el tribunal no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.⁸

² *Mun. de San Juan v. J.C.A., supra.*

³ *Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.*, 138 D.P.R. 200, 213, (1995).

⁴ *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, Op.181 D.P.R. 386 (2011); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 D.P.R. 696 (2004). *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 D.P.R. 91, 97 (2000).

⁵ *García v. Cruz Auto Corp., supra.*

⁶ *Federation Des Industries de la Parfumerie v. Ebel International Limited*, 172 D.P.R. 615 (2007).

⁷ *Rebollo v. Yiyi Motor*, 161 D.P.R. 69 (2004).

⁸ *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716 (2005).

B. El proceso de subastas y las medidas para atender la crisis fiscal.

Por otra parte, el objetivo de exigir que las obras y la contratación que realiza el Gobierno se efectúen mediante el proceso de subasta es proteger los intereses y el dinero público. Este mecanismo intenta promover la competencia, lograr los mejores precios, evitar el favoritismo y la corrupción, el descuido en la otorgación de los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento.⁹ Sobre este tema, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó lo siguiente:

[l]a buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como un comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa.¹⁰

Al igual que otras decisiones administrativas, las resoluciones de las agencias adjudicando subastas se presumen correctas y gozan de deferencia en los tribunales. Las agencias gozan de amplia discreción en la evaluación de las propuestas de los licitadores. Debido a su vasta experiencia y especialización, éstas se encuentran en mejor posición que los foros judiciales para determinar el mejor postor considerando los factores establecidos en la ley y en sus reglamentos.¹¹

Además, como resultado de la crisis económica que atraviesa el país, se promulgó la *Ley de Sostenibilidad Fiscal y Operacional* (en adelante *Ley de Sostenibilidad*).¹² Mediante dicho estatuto, la Asamblea Legislativa adoptó como política pública, lo siguiente:

Se declara un estado de emergencia para la recuperación fiscal y económica, tras la degradación del crédito de Puerto Rico y la disminución de recaudos que afecta la liquidez del Estado, salvaguardando el mandato constitucional para el pago de intereses y amortización de la

⁹ *AEE v. Maxon*, 163 D.P.R. 434, 439 (2004).

¹⁰ *Id.* Citas omitidas.

¹¹ *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R. 771, 439 (2006).

¹² *Ley Núm. 66 del 17 de junio del 2014*, 3 L.P.R.A. Sec. 9111-9153.

*deuda pública, se adopta un plan para manejar las consecuencias de la misma y establecer una gerencia estructurada que permita cumplir con los compromisos del País.*¹³

La Ley de Sostenibilidad contiene un artículo específico para atender los asuntos de transportación escolar. El mismo dispone lo siguiente:

Se autoriza y ordena al Secretario de Educación (en adelante Secretario) a establecer medidas y estrategias alternas para maximizar la efectividad y costo en el transporte escolar (...) Asimismo se ordena al Secretario que, conjuntamente con la Oficina de Gerencia y Presupuesto, **elaboren un plan de control adecuado de pagos efectuados por servicios prestados (...)** El Departamento no podrá gastar cantidades mayores de fondos estatales en transporte escolar de la cantidad que se establezca de fondos estatales en transporte de la cantidad que se establezca en la Resolución Conjunta, la cantidad que se presupueste y se contabilice al inicio del año fiscal dentro de su presupuesto aprobado (...). **Se le autoriza y faculta al Secretario a tomar todas las medidas necesarias para renegociar, reestructurar o modificar los contratos con los portadores para cumplir con el mandato de austeridad y control de gastos (...)** 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.¹⁴

En cumplimiento con la Ley de Sostenibilidad, el 24 de junio de 2014, el DE emitió una carta mediante la cual dejó sin efecto el *Acuerdo de Servicio de Transportación de Escolares*, previamente suscrita el 3 de agosto de 2012 (en adelante *Acuerdo*).¹⁵ De igual forma, emitió el documento titulado *Procedimiento relacionado con la preparación de propuestas para servicios de transportación de escolares*, Núm. SDP-2015-001 (en adelante *SDP-2015-001*).

La cancelación del Acuerdo dejó sin efecto los contratos de transporte escolar firmados a su amparo hasta el 30 de junio de

¹³ *Id.*, Exposición de Motivos.

¹⁴ *Id.*, Art. 15, 3 L.P.R.A. Sec. 9121. Énfasis nuestro.

¹⁵ Véase *Apéndice del recurrente*, págs. 39-40.

2014, luego de lo cual el Departamento de Educación anunciaría el nuevo proceso mediante el cual se realizarían las nuevas contrataciones de transportistas escolares. A esos fines, el DE promulgó el *Reglamento Núm. 8494* (en adelante el *Reglamento*)¹⁶. Dicho cuerpo de normas define al *proponente* de la siguiente manera:

*Persona o entidad bona fide dedicada al negocio de transportación de estudiantes y para cuyo propósito posee y mantiene vehículos debidamente autorizados por aquella agencia a la cual se le delega dicha función de autorización y/o regulación.*¹⁷

Además, el Reglamento define *mejor postor* como:

*Aquel porteador o empresa autorizada por la agencia reguladora para prestar servicios de transportación escolar que habiendo cumplido con todos los requisitos exigidos en la solicitud de propuesta presentó la oferta más responsable; posee las condiciones más beneficiosas; tiene la probada experiencia en la prestación de servicios de calidad, incluido su historial de querellas, es segura; es la más baja en precio real por el servicio contratado dentro de las especificaciones términos y condiciones que rigen la celebración de la convocatoria y que más conviene a los intereses del Departamento y los estudiantes.*¹⁸

El Reglamento también provee la definición de la *reunión de orientación*, así como del *Comité de Transportación de la Escuela*.

Estas son, respectivamente:

*Reunión compulsoria para todo proponente en la cual se informarán los términos y condiciones que serán cumplidos por los proponentes durante y después de la solicitud de propuesta de servicios de transportación escolar.*¹⁹

....

*Grupo de empleados nombrados por el director de escuela que evaluará las solicitudes y hará recomendaciones sobre la acción a tomar en cada caso.*²⁰

El Reglamento define qué constituye un *certificado de autorización y licencia*, como sigue:

¹⁶ *Reglamento para la Transportación de Escolares*, aprobado el 30 de junio de 2014.

¹⁷ *Id.*, Art. 5(19).

¹⁸ *Id.*, Art. 5 (20).

¹⁹ *Id.*, Art. 5 (29).

²⁰ *Id.*, Art. 5 (7).

Certificado o vigencia que expide la agencia a la cual se le delegue la regulación del transporte escolar a favor del concesionario de transporte escolar que establece la entidad, ruta o municipio, cabida de la unidad, y autoriza a operar el/los vehículos.²¹

Finalmente, el Reglamento establece los requisitos que debe cumplir un proponente autorizado. Estos deberán someter sus propuestas por escrito en los formularios correspondientes, en el sitio, día y hora señalados para su entrega y deberán evidenciar los siguientes documentos: certificación de no conflicto de intereses, acciones legales pendientes, Registro Único de Licitadores, certificación de no colusión, es decir certificar que ningún empleado del *DE* o del gobierno de Puerto Rico tiene interés pecuniario en la oferta, presentar un “*bid bond*” y una carta de intención.²²

Los proponentes deben además cumplir con los siguientes requisitos mínimos: tres años haciendo negocios en Puerto Rico, evidencia de solvencia económica demostrada por medio de la presentación de estados financieros compilados por un contador público autorizado, experiencia previa en los procesos de transportación de escolares, demostrado mediante evidencia presentada a estos efectos, presentar evidencia de licencias, permisos, certificación y otra reglamentación aplicable para proveedores de servicio de transportación escolar, según establecido por las agencias gubernamentales reguladoras de estos servicios.²³

-III-

A la luz del derecho anteriormente discutido, resolvemos lo siguiente.

²¹ *Id.*, Art. 5 (4).

²² *Id.*, Art. 16-17

²³ *Id.*, Art. 17(g).

El *recurrente* señala como único error, lo siguiente: *que incidió el DE al no conceder lo solicitado y transgredir todos los preceptos fundamentales aplicables conforme la normativa jurisprudencial.* No tiene razón. Por el contrario, la agencia recurrida aplicó correctamente el derecho correspondiente y resolvió conforme a la ley y en protección del erario público.

El *DE* siguió el procedimiento legal paso por paso. Primero, conforme a lo que le ordenó la Ley de Sostenibilidad promulgó el Reglamento correspondiente, así como un documento donde explicaba a los proponentes los detalles del nuevo proceso para la adjudicación de los servicios de transportación escolar, conforme a las nuevas normativas legales y reglamentarias. Ambos documentos se encontraban accesibles en el portal electrónico de la agencia.

La reunión de orientación se llevó a cabo según programada y los proponentes asistieron a ella, por lo que, no solo tuvieron acceso a la documentación que establecía la nueva normativa, sino que además, en dicha reunión, tuvieron la oportunidad de aclarar cualquier duda con respecto a la misma.

Segundo, en el expediente consta evidencia suficiente de que el proceso de evaluación cumplió con todos los requisitos exigidos por el Reglamento. Por otra parte, el aviso de adjudicación detalló, ruta por ruta, las razones de adjudicación y/o no adjudicación en cada una. De igual forma, explicó para cada una de ellas, las razones en las que fundamentó su determinación.

Examinado el proceso, debidamente documentado en los autos, este tribunal resuelve que el *DE* actuó de manera correcta en derecho, al seguir cabalmente todas las etapas que el nuevo proceso le requería. En modo alguno se cometió el error que alega el recurrente. A este le fueron adjudicadas ciertas rutas y otras no. De la propia determinación recurrida surgen las razones por las

cuales se realizó la determinación administrativa en cada una. Nos parecen razonables, bien fundamentadas y correctas en derecho.

En síntesis, este tribunal resuelve que actuó correctamente la agencia recurrida. Su adjudicación se encuentra debidamente sustentada y fundamentada, por lo que merece nuestra total deferencia. En consecuencia, no variaremos su dictamen.

-IV-

Por los fundamentos previamente discutidos, se confirma la adjudicación recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones