

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE-AIBONITO
PANEL IX

Eric J. Rivera Matos
d/b/a Eric Transport
Service

Recurrente

v.

Junta de Subastas del
Municipio de Santa
Isabel

Recurrido

KLRA201700695

Revisión
procedente del
Municipio de Santa
Isabel

Servicio de
Transportación
Escolar-Educación
Especial 2017-2018

Sobre:
Impugnación de
Subasta

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Torres Ramírez.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de julio de 2018.

I.

El 1 de agosto de 2017 el Municipio de Santa Isabel (Municipio), convocó a portadores privados a licitar y presentar ofertas de subasta para el suministro de Servicios de Transportación Escolar para el ayuntamiento y otros Municipios aledaños para el año escolar 2017-2018. En la convocatoria, la Junta de Subastas (Junta), instruyó sobre el procedimiento de entrega de propuestas y documentos requeridos para licitar. Hizo referencia al Acuerdo Interpretativo emitido por la Comisión de Servicio Público (CSP), el 21 de julio de 2017, bajo el Acuerdo Número IV-2017. Los licitadores interesados tenían hasta el 4 de agosto de 2017 a las 9:00 de la mañana para entregar todos los documentos correspondientes en la Oficina de Secretaría Municipal.

De conformidad con la notificación de adjudicación de la Subasta, licitaron las empresas Santiago Bus Line, Inc. (Santiago), Transporte Alexander, Inc. (Alexander), DBA Velázquez Bus Line (Velázquez) y Eric J. Rivera Matos d/b/a Eric Transport Services

(Rivera Matos). La Junta determinó adjudicar la Subasta en todas sus rutas a las empresas Santiago Bus Line, Inc.

Inconforme con tal actuación, el 21 de agosto de 2017, Rivera Matos acudió ante nos en revisión judicial. Arguye que la Junta “[e]rró al descalificarlo por: (1) No poseer premiso previo de la CSP para las rutas que se estaba licitando; y (2) no cumplir con el inciso 6 de los requisitos de Subasta Informal (Póliza de Responsabilidad Pública)”.

El 9 de noviembre de 2017 compareció la Junta recurrida, con su *Alegato en Oposición a Solicitud de Revisión Judicial*. Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, el Derecho y la jurisprudencia aplicable, procedemos a resolver.

II.

A.

Antes de entrar a dilucidar los méritos de la controversia, se imponen unas breves notas sobre su justiciabilidad. Ello, pues el vencimiento al 30 de junio de 2018 del contrato otorgado en virtud de la subasta impugnada parecería haber tornado académica la controversia. Sin embargo, su susceptibilidad a repetirse, los efectos ulteriores o consecuencias colaterales del dictamen y el interés público envuelto, hace la controversia que nos ocupa justiciable. Nos explicamos.

Un tribunal debe abstenerse de adjudicar un caso o una controversia ante su consideración cuando la misma no es justiciable. Una reclamación se considera no justiciable si lo que se pretende es obtener una decisión judicial sobre una controversia inexistente o que no tendrá efecto alguno una vez resuelta.¹

¹ Véase: *San Gerónimo Caribe Project v. ARPE*, 174 DPR 640 (2008); *PPD v. Gobernador I*, 139 DPR 643 (1995); *CEE v. Depto. de Estado*, 134 DPR 927 (1993); *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958).

Para saber si una controversia es justiciable, es menester evaluar la relación entre los eventos pasados que iniciaron el pleito y las circunstancias actuales de la controversia. Sería académica la controversia si como consecuencia del transcurso del tiempo ha perdido su condición de controversia viva y presente.² Ello es posible cuando, durante su trámite surgen circunstancias que la resuelven o la convierten en una opinión consultiva.³ La doctrina de opinión consultiva intenta evitar que se produzcan decisiones en el vacío, en el abstracto, o bajo hipótesis de índole especulativa, ya que no es función de los tribunales actuar como asesores o consejeros.⁴

En ocasiones existen razones válidas que permiten atender, vía excepción, casos evidentemente académicos.⁵ Los tribunales pueden considerar un caso cuando: 1) **se presenta una controversia recurrente y capaz de evadir la revisión judicial**, 2) la situación de hechos ha sido modificada por el demandado pero no tiene visos de permanencia, 3) la controversia se ha tornado académica para el representante de una clase pero no para otros miembros de la clase, y 4) **persisten consecuencias colaterales que no se han tornado académicas**.⁶

En cuanto a la primera circunstancia, controversias recurrentes y capaces de evadir la revisión judicial,⁷ tres factores guían el análisis: 1) la probabilidad de la recurrencia; 2) las partes involucradas en el procedimiento y; 3) la probabilidad de que la controversia evada la adjudicación o revisión judicial. Ante la probabilidad de que la controversia se repita o recurra, y por su naturaleza tienda a evadir el ejercicio de revisión judicial, los tribunales deben considerar el asunto planteado a pesar de que el

² *PPD v. Gobernador I*, supra, pág. 676; *San Gerónimo Caribe v. ARPE*, supra, págs. 652-653.

³ *San Gerónimo Caribe Project v. ARPE*, supra, pág. 640.

⁴ *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715, 721 (1980).

⁵ *Cruz v. Adm. de Corrección*, 164 DPR 341, 349-350 (2005).

⁶ *PNP v. Carrasquillo*, 166 DPR 70 (2005).

⁷ *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, 177 DPR 893, 908 (2010).

mismo se haya tornado académico.⁸ El carácter elusivo de la controversia ocurre de ordinario en casos de muy corta duración.⁹ De hecho, la excepción aplica aun cuando la controversia se repita entre partes distintas.¹⁰

De igual forma, es posible atender y resolver una controversia que se ha tornado académica, cuando ella acarree consecuencias colaterales para alguna parte. En tal sentido, en *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras*, 149 DPR 836, 847 (1999), al momento del Tribunal Supremo emitir su Opinión y Sentencia, no sólo se había suscrito el contrato con otro licitador, sino que ya se había completado la construcción del proyecto. Al considerar dicha situación el Tribunal Supremo expuso:

El hecho de que la Junta haya celebrado una nueva subasta y adjudicado el proyecto a otro licitador, no convierte en académica la controversia de autos. Ni siquiera la torna académica el que se haya terminado la construcción del proyecto en cuestión. No solo se trata de una controversia susceptible de repetición, **se trata de una controversia que tiene importantes consecuencias colaterales para el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico.** No nos encontramos frente a una controversia ficticia en la cual no se puede proveer remedio real alguno. La adjudicación del proyecto no es el único remedio al cual RBR podría tener derecho. (Énfasis suplido).

En este caso, si bien es cierto que se adjudicó la subasta, se contrató y prestó el servicio objeto de la misma, aplican varias excepciones de la doctrina de academicidad. En primer lugar, tratándose de un servicio cuyo ofrecimiento de ordinario requiere urgencia, cualquier controversia relacionada a la validez de la adjudicación es propensa a recurrentemente evadir la jurisdicción del tribunal. En segundo lugar, además de ser recurrente y evadir la jurisdicción de los tribunales, estamos ante una controversia con serias e incuestionables implicaciones para el interés público en

⁸ *Angueira v. JLBP*, 150 DPR 10, 19 (2000).

⁹ *Cruz v. Adm. de Corrección*, supra, pág. 351.

¹⁰ *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, supra, pág. 909.

defender al erario.¹¹ Y finalmente, de resultar ilegal la adjudicación, el licitador o licitadores perdidosos podrían tener una causa de acción, como sería el reclamo de los daños por los perjuicios que, colateralmente, se les haya podido causar, si alguno.¹²

Superado lo anterior, pasemos a examinar la controversia en sus méritos.

B.

Según se conoce, el objetivo fundamental de las subastas es proteger el erario “consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible”.¹³ Los propósitos de las leyes que regulan la ejecución de obras y la contratación de servicios para el Gobierno, así como los sistemas de subastas gubernamentales, son precisamente: “proteger los intereses y dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, y minimizar los riesgos de incumplimiento”.¹⁴

En Puerto Rico, las agencias y los municipios tienen discreción para aprobar los reglamentos que establezcan los procedimientos y guías que regirán sus propias subastas.¹⁵ No obstante, los municipios tienen que cumplir con los requisitos mínimos exigidos por la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991,¹⁶ y el Reglamento para la Administración Municipal,¹⁷ adoptado por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM).

¹¹ *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999).

¹² *Íd.*; Aclaremos, sin embargo, que no estamos prejuzgando si con los hechos que rodean este caso haya, en efecto, una causa de acción.

¹³ *Íd.*

¹⁴ *Íd.*; *Alumna Const. v. AAA*, 182 DPR 776, 783-783 (2011); *Mar-Mol, Co. v. Admr. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Justiniano v. ELA*, 100 DPR 334 (1971).

¹⁵ *Caribbean Communications v. Pol. de PR.*, 176 DPR 978, 993-994 (2009).

¹⁶ 21 LPRA §4001 et seq.

¹⁷ Reglamento Núm. 7539 de 18 de julio de 2008.

En el caso de los municipios, la junta de subastas municipal es el organismo facultado por ley para celebrar y adjudicar todas las subastas municipales. Según dispone el Art. 11.006 de la Ley Núm. 81, los criterios de adjudicación que dichas juntas deberán considerar son los siguientes:

La Junta entenderá y adjudicará todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento y en los contratos de arrendamiento de cualquier propiedad mueble o inmueble y de servicios, tales como servicios de vigilancia, mantenimiento de quipo de refrigeración, y otros.

(a) Criterios de adjudicación-Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. En el caso de ventas o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles adjudicará a favor del postor más alto. La Junta hará las adjudicaciones tomando en consideración que las propuestas sean conforme a las especificaciones, los términos de entrega, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, su reputación e integridad comercial la calidad del equipo, producto o servicio y cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta.¹⁸

Dicho de otra forma, la junta de subastas tiene la facultad de adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo o el más alto, según sea el caso, si se beneficia con ello el interés público.

En tal caso, deberá hacer constar por escrito las razones de beneficio al interés público, que justifican tal adjudicación.

Tal Adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de dicha adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo. En la consideración de las ofertas de los licitadores, la Junta podrá hacer adjudicaciones por renglones cuando el interés público así se beneficie. La Junta notificará a los licitadores no agraciados, las razones por las cuales no se le adjudicó la subasta. Toda adjudicación tendrá que ser notificada a cada uno de los licitadores apercibiéndolos del término jurisdiccional

¹⁸ 21 LPRA § 4506.

de diez (10) días para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con la sec. 4702 de este título.¹⁹

Ahora bien, parte de la función y deber de los tribunales es asegurarse de que las instrumentalidades públicas cumplan con la ley, con sus propios procedimientos y que traten de forma justa a los licitadores al momento de adjudicar toda subasta.²⁰ Del mismo modo, se debe asegurar un trato justo e igualitario a todos los licitadores, al momento de recibir y evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta.²¹ Según ha establecido el Tribunal Supremo, la consideración principal al momento de determinar quién debe resultar agraciado en el proceso de adjudicación de subastas es el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico.²²

Al igual que otras determinaciones de naturaleza administrativa, las adjudicaciones de subastas se presumen correctas y gozan de deferencia por parte de los tribunales.²³ Las juntas de subastas, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración a la luz de los parámetros establecidos por la ley.²⁴ Por ende, en ausencia de abuso de discreción, arbitrariedad o irracionalidad, los tribunales no deben intervenir con el rechazo de una propuesta o la adjudicación de una subasta.²⁵

II.

En este caso, surge del récord que la Junta rechazó la oferta de Rivera Matos debido a que, aun cuando era el postor con la oferta más baja, sus vehículos no contaban con la autorización del CSP

¹⁹ 21 LPRA § 4506(a).

²⁰ *RBR Const. v. A.C.*, supra.

²¹ *Íd.*, pág. 856.

²² *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 245 (2007).

²³ *Accumail P.R. v. Junta Sub. AAA*, 170 DPR 821, 828-829 (2007).

²⁴ *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 408 (2009); *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004).

²⁵ *Autoridad de Carreteras v. CD Builders*, supra, pág. 408.

para transporte escolar en el Municipio de Santa Isabel y los Municipios aledaños. La Junta escogió a Santiago porque poseían dicha autorización. Se basaron en el Art. 3.01 “G” del Acuerdo Interpretativo²⁶ emitido por el CSP, dispositivo de que:

Solo los concesionarios *bonafide* de la Comisión, con sus autorizaciones vigentes para el transporte de escolares, podrán participar en las subastas del Departamento de Educación o de los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en sus rutas previamente autorizadas.

Una lectura holística y cuidadosa del aludido Acuerdo Interpretativo, resalta que uno de sus motivos fue eliminar una excusa puramente burocrática en el proceso de subastas que impedía al gobierno municipal adjudicar el servicio al que a todas luces resultaba ser el mejor postor, con los precios más bajos.²⁷ En dicho Acuerdo se llega a la siguiente conclusión:

[E]n beneficio de garantizar los mejores servicios de transportación escolar a los precios más bajos en beneficio para el erario público, **SE AUTORIZA A TODOS LOS CONCESIONARIOS BONAFIDE DE LA COMISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO**, a licitar **EN TODAS** las subastas o propuestas que sean llevadas a cabo en el Departamento de Educación de Puerto Rico (incluyendo en todas las regiones educativas) o por los Municipios de Puerto Rico autorizados por el Departamento de Educación a llevar las mismas. Una vez adjudicada una subasta o propuestas a su favor, es su deber solicitar ante la CSP un Permiso Provisional el cual sería concedido en lo que se atiende la solicitud de enmienda de autorización y todo el procedimiento administrativo que ello conlleva conforme establecen las Reglas de Procedimiento Administrativo de la Comisión de Servicio Público, Reglamento Núm. 7076 del 21 de diciembre de 2005, y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017.

²⁶ Acuerdo Número IV-2017.

²⁷ Acuerdo Número IV-2017, pág. 3, cit. a *Transporte Alexander v. Junta de Subastas de Municipio de Villalba*, KLRA20151008.

Así que, la Junta no podía requerirle a Rivera Matos poseer autorización previa para las rutas debido a que la CSP estableció que todos los portadores podían acudir a las subastas. En la eventualidad de salir favorecidos, tendrán que acudir al CSP para obtener un permiso provisional y luego uno permanente. Dicho Acuerdo va de la mano con una política gubernamental que busca promover la competencia en las propuestas de manera que el Estado pueda adquirir un buen servicio, al precio más bajo.²⁸ En este caso, la Junta llegó a su conclusión luego de interpretar y aplicar aisladamente y fuera de contexto ciertos párrafos del texto del Acuerdo. De esa forma arribó a un resultado contrario al motivo principal del Acuerdo. Esto es, que en tiempos de crisis fiscal se puedan añadir licitadores, que, aunque no tengan sus permisos al día, puedan ofrecer sus servicios a mejores costos y por ser concesionarios bonafide de la CSP, puedan ofrecer el servicio inmediatamente con permisos provisionales.

Por otro lado, la Junta también se basó en que los vehículos de Rivera Matos alegadamente carecían de una póliza de Responsabilidad Pública. Adujo que, 7 de los 10 vehículos de Rivera Matos no coincidían con el número de la Póliza #1225178002110, sometida por este. Por ende, concluyeron que no estaban cubiertos por la póliza de responsabilidad pública sometida en la oferta. Sin embargo, de acuerdo con el expediente, los vehículos de Rivera Matos están debidamente cubiertos por dicha póliza.

Eliminada la interpretación errónea del Acuerdo Interpretativo hecha por la Junta y el aparente error oficinesco en cuanto a la no cubierta de los vehículos, y siendo la propuesta de Rivera Matos la más económica, no había razón para adjudicar la Subasta a favor de Santiago. La Junta puede obviar el licitador más

²⁸ Véase: Exposición de Motivos Ley 66-2014.

bajo cuando se justifique con un beneficio al interés público. El Tribunal Supremo ha dicho que, “al requerirse que la subasta y el contrato se adjudiquen al postor más bajo se evita que haya favoritismo, corrupción extravagancia y descuido al otorgarse los contratos”.²⁹

III.

Por los fundamentos antes expuestos se *revoca* la *Resolución* recurrida.

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

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

²⁹ *Justiniano v. ELA*, supra, pág. 338.