

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL ESPECIAL

GÉNESIS SECURITY  
SERVICES, INC.  
JOM SECURITY  
SERVICES, INC.

Recurrentes

v.

JUNTA DE SUBASTAS  
COMPAÑÍA DE  
PARQUES  
NACIONALES

Recurrido

Revisión administrativa  
procedente de la Junta  
de Subastas de la  
Compañía de Parques  
Nacionales

KLRA201400704  
Consolidado con  
KLRA201400707

Caso. Núm. 10-04

Panel especial integrado por su presidente, el Juez Ramos Torres<sup>1</sup>, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de junio de 2015.

El 22 de julio de 2014, Génesis Security Services, Inc. acudió mediante recurso de revisión y solicitó que revoquemos la adjudicación de la Subasta Formal 14-04, para Servicios de Vigilancia y Seguridad para las Instalaciones (SF 14-04) emitida por la Compañía de Parques Nacionales. Asimismo, solicitó que determináramos que la notificación sobre la adjudicación de la subasta se realizó de manera defectuosa y, por tanto, la misma no ha surtido efecto.

De igual forma, el 22 de julio de 2014 JOM Security Services, Inc. (JOM) compareció ante este foro mediante un recurso de revisión

---

<sup>1</sup> Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2015-073, emitida el 13 de abril de 2015, se designó al Hon. Misael Ramos Torres en sustitución del Hon. Erik J. Ramírez Nazario, para entender y participar en ambos recursos apelativos.

judicial. Por medio de dicho recurso, impugnó la adjudicación y notificación de adjudicación de la SF 14-04. Por tratarse ambos recursos del mismo asunto, el 14 de agosto de 2014, consolidamos los mismos.

El 29 de mayo de 2014, la Junta de Subastas de la Compañía realizó la apertura de la SF 14-04, relacionada al servicio de vigilancia y seguridad de sus instalaciones. Entre las entidades que comparecieron para participar de dicha subasta se encontraban Génesis, JOM y Airborne Security Services, Inc. Con anterioridad al acto de apertura de subasta, ambas recurrentes presentaron los pliegos de subastas con las especificaciones y documentos requeridos para participar del proceso.

El 19 de junio de 2014, la Junta adjudicó la SF 14-04 a favor de Airborne. En esa misma fecha se emitieron las notificaciones de adjudicación de subasta, tanto a Génesis como a JOM. Las compañías recurrentes establecieron que recibieron la notificación de adjudicación el 21 de junio de 2014.<sup>2</sup> La notificación de adjudicación de la SF 14-04 enviada a los recurrentes, por parte del Subdirector Ejecutivo de la Compañía, disponía, en lo pertinente, lo siguiente:

Subasta Formal 14-04  
(Servicios de Vigilancia y Seguridad para las Instalaciones)

La Junta de Subastas de la Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico acordó por unanimidad recomendar se adjudicara la subasta de referencia a la firma Airborne Security Services, Inc. por la cantidad global de \$1,800,198.80, la cual se desglosa como sigue:

<b>Tipo de Seguridad</b>	<b>Área</b>	<b>Costo**</b>
Guardia Desarmado	Metro	\$11.20 p/h
Guardia Desarmado	Este	\$11.20 p/h
Guardia Desarmado	Oeste	\$11.20 p/h
Guardia Armado	Oeste	\$12.20 p/h

\*\* Estos costos incluyen los servicios de "Four Tracks" Radio-Comunicadores y Celulares.

<sup>2</sup> Véase apéndice del recurso presentado por Génesis, pág. 2 y 19. Véase apéndice del Recurso presentado por JOM, pág. 2.

Aunque su firma aparentaba ser el menor postor, luego de una evaluación de los documentos y referencias presentados por los licitadores, la Junta de Subastas determinó que la firma agraciada cumple con las condiciones requeridas para cubrir las necesidades de la Compañía.

De considerar su derecho afectado en este proceso, puede apelar la decisión anterior ante la Junta de Apelación y Revisión de Subastas. En este caso, es necesario que someta por escrito una breve relación de los hechos que justifican la apelación, disposición de ley o reglamento que fundamenta su oposición y la evidencia que le asiste en su impugnación.

Le concedemos un término de diez (10) calendario, **a partir de la fecha de recibo de esta comunicación**, para que ejerza su derecho. En el contrario, consideraremos aceptada la acción tomada.<sup>3</sup>

En desacuerdo con la adjudicación de la Junta, Génesis presentó una solicitud de reconsideración ante la Junta de Revisión y Apelación de Subastas de la Compañía de Parques Nacionales (Junta de Revisión) el 1 de julio de 2014. En primer lugar, Génesis enfatizó que la cotización que realizaron por los servicios, de \$1,750,908.68, es menor que la cotizada por Airborne, compañía a la que se le adjudicó la subasta. Por otra parte, cuestionó la notificación de la adjudicación al señalar que en esta no se indicaron los criterio o factores que llevaron a la Junta a adjudicar la SF 14-04 a un licitador con una oferta más costosa que la presentada por Génesis. Además, Génesis alegó que conforme a una inspección que realizó del expediente de la agencia relacionado a la SF 14-04, observó que existía información que estaba en conflicto con la adjudicación realizada.

Por su parte, el 30 de junio de 2014, JOM presentó su solicitud de reconsideración sobre la adjudicación de la SF 14-04 ante la Junta de Revisión. Al igual que Génesis, JOM contendió la notificación de adjudicación de la subasta, pues entiende que no cumple con los requisitos que se han establecido en la jurisprudencia sobre el tema. Asimismo, indicó que aún si se analiza dicha notificación a la luz de

---

<sup>3</sup> Véase ambos apéndices de los recursos consolidados, pág. 1. (Énfasis nuestro.)

las disposiciones del Reglamento de Subastas de la Compañía, Reglamento Núm. 7873 de 17 de julio de 2010 (Reglamento), la notificación en controversia no cumple con lo dispuesto en este.

Así pues, luego de transcurrir el periodo establecido en el Reglamento sin que la Junta de Revisión atendiera las solicitudes de reconsideración presentadas por las recurrentes, Génesis acude ante nosotros para formular los siguientes señalamientos de error:

Erró la Junta de Subastas de la CPN al notificar su adjudicación, puesto que la misma no cumple con los requisitos de notificación establecidos en nuestra jurisprudencia.

Erró la Junta de Subastas de la CPN al adjudicar la Subasta Formal 14-04 a Airborne Security. La Junta de Subastas no cumplió con su propio reglamento de subastas al tomar la determinación.

Por su parte, los señalamientos de error que presentó JOM fueron los siguientes:

Erró la Junta de Subastas de la Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico, al incumplir con los criterios normativos en el tema de adjudicación de subastas con especial consideración de los casos *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras*, 149 DPR 869 (1999); *RBR Construction v. Autoridad de Carreteras*, 149 DPR 836, 848-849; *Im Winner, Inc. v. Mun. De Guayanilla* 151 DPR 30 (2000).

Erró la Junta de Subastas de la Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico al no elegir a JOM a pesar de ser el licitador más idóneo en consideración a la totalidad de las propuestas de licitación.

Al evaluar los señalamientos de error de ambos recurrentes, notamos que en ambas instancias se cuestiona la corrección de la notificación de adjudicación de la SF 14-04, así como el incumplimiento del Reglamento por parte de la Junta al momento de adjudicar la referida subasta a favor de Airborne.

Por su parte, el 11 de agosto de 2014 el Programa de Parques Nacionales (PPN)<sup>4</sup> presentó su alegato en oposición a los recursos de revisión, tanto de Génesis como de JOM. En primer lugar, el PPN enumeró las distintas razones que le llevaron a su decisión a la vez que sostuvo que el Reglamento de la Compañía le permitía escoger a un licitador aun cuando no fuera la propuesta más baja, en caso de que resulte en el mejor beneficio del interés público. Finalmente, argumentó que su notificación sí cumple con los requisitos que exige nuestro ordenamiento jurídico. En adición a ello, presentó una solicitud de desestimación del recurso presentado por Génesis bajo el argumento de que se realizó fuera del término establecido en el Reglamento.

El procedimiento de pública subasta es de suma importancia para la contratación de servicios por parte de las agencias gubernamentales y está revestido del más alto interés público. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, 176 DPR 978 (2009); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006). Nuestro Tribunal Supremo ha declarado que en materia de adjudicación de subastas “la 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.” *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990). Es por ello que el propósito de requerir subastas para la realización de obras y la contratación por el

---

<sup>4</sup> El 23 de julio de 2014, entró en vigor la Ley Núm.107-2014 que eliminó la Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico y transfirió todos sus bienes, derechos y responsabilidades al Departamento de Recreación y Deportes, bajo el Programa de Parques Nacionales.

gobierno es 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. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, supra; *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, supra.

Por su parte, la subasta pública formal, o mediante ofertas selladas, constituye el procedimiento más utilizado por las agencias para la adquisición de bienes o servicios. *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, supra. Esta comienza luego que la agencia prepara los pliegos de condiciones y especificaciones y emite un aviso de subasta. Posteriormente, los interesados someten sus propuestas selladas, las cuales se hacen públicas mediante la celebración del acto de apertura ante todos los postores. Luego, las propuestas pasan a un comité evaluador, el cual emite una recomendación. Recibida dicha recomendación, concluye la adjudicación de la buena pro por la agencia y la notificación a todas las partes. *Íd.*

El debido proceso de ley requiere que la notificación de adjudicación de una subasta sea adecuada. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007). Esto tiene como propósito ofrecer a las partes suficiente información que les permita solicitar, si así lo desean, la revisión judicial de la adjudicación. A esos efectos, una notificación es adecuada si advierte sobre: (1) el derecho a procurar revisión judicial; (2) el término disponible para así hacerlo, y; (3) la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la adjudicación. *Íd.*; *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30 (2000).

Ahora bien, “[d]ebido a la naturaleza circunstancial y pragmática del debido proceso de ley”, dicha enumeración no es de carácter taxativo. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra. A tenor con ello, se requiere, además, que la notificación de una adjudicación sobre subasta incluya los fundamentos que justifiquen su determinación, aunque sea de forma breve, sucinta o sumaria. Íd. Ello es así, porque de esta manera los tribunales podrán efectivamente revisar los fundamentos para determinar si la determinación de la Junta ha sido arbitraria, caprichosa o irrazonable. Íd.; *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733 (2001). Asimismo, el que la determinación esté debidamente fundamentada evita que “una parte se vea imposibilitada de cuestionar la subasta [...] debido a que, si desconoce las razones [...] no tendrá fundamentos para cuestionar su proceder”. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra. Véase, *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30 (2000). Por tal razón, nuestro Más Alto Foro ha declarado que:

[...] **la notificación de adjudicación de subasta debe, al menos, incluir:** 1. los nombres de los licitadores que participaron en la subasta y una síntesis de sus propuestas; 2. los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; 3. los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos; y 4. la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra, pág. 895. (Énfasis en el original). Véase además, *RBR Const. SE v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999).

Por su parte, en cuanto a su naturaleza, la Sección 3.19 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), establece que los procedimientos de subasta serán informales y que su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias. 3 LPR.A. sec. 2169. En otras palabras, en Puerto Rico no existe

legislación especial dirigida a regular los procesos internos de subasta de las agencias, por lo que éstas tienen la obligación de adoptar reglamentación para guiar dichos procedimientos delimitando el alcance de su discreción. Queda pues, a la discreción de cada agencia, como entidad con el conocimiento especializado, aprobar un reglamento que establezca el procedimiento y las guías a seguir en sus propias subastas. *L.P.C. & D. Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869 (1999). En cambio, los recursos de reconsideración y de revisión judicial están regulados de manera uniforme por LPAU. En ese sentido, el Reglamento de Subastas de la Corporación de Parques Nacionales vigente al momento de los hechos, establecía lo siguiente sobre la notificación de la adjudicación de subasta:

Artículo I – Notificación de Adjudicación

- A. Luego de adjudicada la subasta, la Secretaria notificará al licitador agraciado. La notificación de la adjudicación de la subasta indicará las fianzas y cualquier otra información necesaria para la firma del contrato.
- B. Dicha notificación contendrá la advertencia de que la Compañía se reserva el derecho de cancelar cualquier adjudicación antes de la formalización del contrato.
- C. La Secretaria de la Junta de Subastas también notificará por escrito a los demás licitadores que concurren a la subasta el resultado de la misma. Dicha notificación contendrá el aviso del término de diez (10) días para apelar tal adjudicación ante la Junta de Revisión y Apelación de Subastas.

Como señaláramos, al tratarse de la moción de reconsideración y revisión judicial las agencias están obligadas a observar las garantías mínimas uniformes que dispone la LPAU al respecto, a menos que la Asamblea Legislativa disponga otra cosa a través de la ley habilitadora de la agencia. *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras*, 149 D.P.R. 869 (1999); *Aponte v. Policía de Puerto Rico*, 142 DPR 75 (1996). A tenor con ello, el Tribunal Supremo estableció en el caso de *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 761



(2004), que: “[u]na agencia no puede mediante reglamento disponer remedios administrativos que menoscaben las garantías mínimas uniformes recogidas en la LPAU. La autoridad para disponer gestiones administrativas jurisdiccionales para la revisión judicial sólo puede ser concedida por la Asamblea Legislativa a la agencia mediante ley. El ente no puede arrogarse[sic] esa facultad mediante reglamento.”

De otra parte, se ha señalado que las agencias carecen de facultad para adoptar reglamentación que imponga requisitos adicionales a aquellos establecidos por las leyes que rigen la revisión de la agencia. *Perfect Cleaning v Centro Cardiovascular*, supra. En ese sentido, la sección 3.19 de la LPAU, supra, establece lo siguiente:

Los procedimientos de adjudicación de subastas serán procedimientos informales; su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias. La parte adversamente afectada por una decisión podrá, dentro del término de diez (10) días a partir de la adjudicación de la subasta, presentar una moción de reconsideración ante la agencia o la entidad apelativa de subastas, de existir una en la agencia, según sea el caso. La agencia, o la entidad apelativa deberá considerarla dentro de los diez (10) días de haberse presentado. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para instar el recurso de revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archiva en autos una copia de la notificación de la decisión de la agencia o la entidad apelativa resolviendo la moción. Si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución 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. Si la agencia o la entidad apelativa dejare de tomar alguna acción con relación a la moción de reconsideración dentro de los diez (10) días de haberse presentado, se entenderá que ésta ha sido rechazada de plano, y a partir de esa fecha comenzará a correr el término para la revisión judicial.

Por otro lado, la delegación de poderes cuasi legislativos y cuasi judiciales en agencias administrativas no se cuestiona, siempre y cuando contenga normas adecuadas que sirvan de guía y limiten el uso del poder conferido. *López v. Junta Planificación*, 80 DPR 646

(1958); *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670 (1953); *Torres Arzola v. Policía de P.R.*, 117 DPR. 204 (1986); *M.&B.S., Inc. v. Depto. de Agricultura*, 118 DPR 319 (1987).

En primer lugar, debemos atender la alegación del PPN en cuanto a que carecemos de jurisdicción para atender el recurso instado por Génesis. El planteamiento de la parte recurrida es que la solicitud de reconsideración que presentó Génesis ante la Junta de Revisión fue tardía por lo cual, lo cual conforme a su Reglamento nos priva de jurisdicción. No les asiste la razón.

Al examinar el expediente, vemos que Génesis argumentó que la notificación en controversia fue deposita en el correo el 21 de junio de 2014 y estos la recibieron el 24 de junio de 2014. Por otra parte, arguyeron que la notificación indicaba lo siguiente en cuanto a ejercer el derecho de solicitar la reconsideración de la adjudicación: “[l]e concedemos un término de diez (10) calendario, **a partir de la fecha de recibo de esta comunicación**, para que ejerza su derecho.” Por otro lado, el Reglamento establecía en su Artículo IV, inciso (A), lo siguiente:

- A. La parte adversamente afectada por una decisión de la Junta de Subastas podrá, dentro del término improrrogable de diez (10) días a partir de la notificación de la adjudicación de la subasta, presentar una Moción de Reconsideración ante la Junta de Revisión y Apelación de Subastas. Este término es fatal, lo que significa que se perderá el derecho a revisión y/o apelación luego de expirado el mismo.

Al evaluar las instrucciones relacionadas a la reconsideración vertidas en la notificación de adjudicación en conjunto con las que se establecen en el Reglamento, vemos que estas resultan confusas y conflictivas. Incluso limitan o restringen aún más que las disposiciones de la LPAU el derecho de solicitar reconsideración que

tienen los recurrentes. Ante ello, somos del criterio de que la presentación de reconsideración que realizó Génesis fue oportuna y en consecuencia contamos con jurisdicción para atenderla.

En cuando al primer señalamiento de error que plantearon ambas compañías recurrentes, entendemos que estos van dirigidos a impugnar la notificación de adjudicación de la SF 14-04. En síntesis, ambas recurrentes arguyeron que la referida notificación no expuso los fundamentos para adjudicar la buena pro a Airborne, ni un resumen de las propuestas de los demás licitadores y cuáles fueron los defectos de las propuestas de los licitadores que no fueron favorecidos. Les asiste la razón en su señalamiento.

Según indicado, la notificación de adjudicación de una subasta tiene que estar fundamentada. Ello requiere que, por lo menos, contenga la siguiente información: los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos y la disponibilidad y el plazo para solicitar reconsideración o revisión. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, supra.

En este caso, la notificación de adjudicación de la Junta no indicó una síntesis de las propuestas de los licitadores, ni expresó los defectos, si alguno, que tuvieron las propuestas no favorecidas; tampoco expuso los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la buena pro a Airborne. La Junta se limitó a indicar que Airborne resultó ser el licitador agraciado porque cumplió con las condiciones requeridas para cubrir las necesidades de la Compañía.

En estas circunstancias, no se cumplió con los requisitos mínimos establecidos para que la notificación sea válida. Por tanto, procede devolver el caso a la Junta para que fundamente su decisión y, una vez la notifique, la parte afectada agote los procedimientos que estime necesario con respecto a la subasta efectuada. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra. Debido al resultado al que hemos llegado, es innecesario discutir el segundo señalamiento de error formulado por ambos recurrentes en torno a la corrección de la adjudicación de la subasta en sus méritos.

De conformidad con lo expuesto, se dicta sentencia mediante la cual se devuelve el caso para que la recurrida emita una notificación fundamentada, acorde con lo antes discutido.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones