

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V
OATA-2022-200¹

GÉNESIS SECURITY
SERVICES, INC.

Recurrente

Vs.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE SAN JUAN (JUNTA
DE SUBASTAS)

Recurrida

KLRA202200616

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta de Subastas
del Municipio
Autónomo de San
Juan

SOBRE:
Adjudicación de
Subasta Núm. 2022-
053, “Servicios de
Vigilancia y
Monitoreo para las
Diferentes
Dependencias del
Municipio Autónomo
de San Juan”

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Santiago Calderón y el Juez Bonilla Ortiz.

Hernández Sánchez, Juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 5 de diciembre de 2022.

Comparece Génesis Security Services, Inc. (Génesis Security o la recurrente) y solicita la revocación de la Notificación de Acuerdo o Determinación Final sobre la Subasta Núm. 2022-053 “Servicios de Vigilancia y Monitoreo para las Diferentes Dependencias del Municipio Autónomo de San Juan” (Adjudicación de la Subasta Núm. 2022-053), de 1ro de noviembre de 2022, archivada en autos copia de su notificación el 2 de noviembre de 2022. Mediante la determinación recurrida, la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de San Juan (Junta de Subastas del Municipio de San Juan) acogió la recomendación del Departamento de Policía y Seguridad Pública del Municipio de San Juan y adjudicó la Subasta

¹ Mediante la Orden Administrativa OATA-2022-200 debido a la inhibición de la Hon. Alicia Álvarez Esnard, se designa al Hon. Fernando J. Bonilla Ortiz en su sustitución para entender y votar en este recurso.

Núm. 2022-053, a los tres licitadores participantes: Génesis Security, St. James Security Services, LLC (St. James Security) y Sheriff Security Service Inc., (Sheriff Security), por los renglones consignados en cada una de sus ofertas, de conformidad con las Condiciones Especiales de la Subasta 2022-053.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la Adjudicación de la Subasta Núm. 2022-053.

I

El 5 de abril de 2022, el Municipio de San Juan publicó en el periódico de circulación general El Nuevo Día, Notificación y Aviso Público de Subasta Núm. 2022-053 sobre *Servicios de Vigilancia y Monitoreo para las Diferentes Dependencias del Municipio Autónomo de San Juan*. La Subasta Núm. 2022-053 fue creada a solicitud del Departamento de Policía y Seguridad Pública del Municipio de San Juan, con el fin de buscar alternativas para disminuir los gastos de seguridad privada del municipio.

El Pliego Final de la Subasta Núm. 2022-053 contempla la contratación de guardias de seguridad armados o desarmados a ser pagados con fondos del Fondo Ordinario del Municipio. Para la Subasta de Vigilancia dicho Fondo Ordinario tiene disponible la suma de \$100,000.² Con esos fines, se solicitaron propuestas dirigidas a que las compañías proveyesen su concepto de supervisión del personal de guardias de seguridad y la disponibilidad de éste, así como el costo por hora de cada renglón. En lo pertinente, las Condiciones Especiales de la Subasta 2022-053, página 2, inciso 4, dispusieron lo siguiente:

4. La Junta de Subastas **podrá adjudicar a más de un licitador un renglón, renglones o una subasta o RFP en total, cuando el interés público se beneficie con ello.** Además, podrá considerar y adjudicar licitaciones alternas, cuando los pliegos de subastas o RFP,

² Véase Certificación de Fondos para la partida 1500-23-3111-1100-2056-0000-0000, a la página 9 del Apéndice el Recurso de Revisión.

justifiquen la aceptación, si con ello se beneficia el interés público.

El 21 de abril de 2022 se celebró la reunión Pre-Subasta compulsoria. Posteriormente se emitió el Addendum #1, 2 y 3, en los que se incluyó una serie de preguntas sometidas por los licitadores; las respuestas, el Pliego de Subasta Enmendado (Pliego Final); se reprogramó la apertura de la subasta y entrega de documentos para el 17 de mayo de 2022 y se incorporó un itinerario de visitas a las facilidades de los licitadores.

El 17 de mayo de 2022, se celebró la apertura de la subasta y recibo de documentos. A esta comparecieron Génesis Security, St. James Security y Sheriff Security. En síntesis, la oferta económica de cada compañía licitadora fue la siguiente:

1. Sheriff Security:

Costo de guardia desarmado: \$13.90 por hora

Costo de guardia armado: \$15.02 por hora

Servicios Especiales:

-Armado: \$22.53 por hora

- Desarmado: \$20.85 por hora

2. St. James Security:

Costo de guardia desarmado: \$13.18 por hora

Costo de guardia armado: \$15.50 por hora

Servicios Especiales:

-Armado: \$19.77 por hora

- Desarmado: \$23.25 por hora

3. Génesis Security:

Costo de guardia desarmado: \$ 12.41 por hora

Costo de guardia armado: \$13.81 por hora

Servicios Especiales:

-Armado: \$16.38 por hora

- Desarmado: \$16.38 por hora

El Comisionado del Departamento de Policía y Seguridad Pública del Municipio de San Juan (el Comisionado) designó un Comité para el análisis de las propuestas recibidas para la Subasta Núm. 2022-053. Mediante comunicación de 27 de septiembre de 2022, **el Comisionado le remitió a la Junta de Subastas las recomendaciones de dicho Comité, que incluyó una Tabla Comparativa de las ofertas de cada uno de los licitadores por renglones, de la cual surge que en todos los renglones la oferta de Génsis resultó ser la más baja en todos los renglones.**³

En síntesis, **el Comité recomendó** que conforme al interés del Departamento de Policía y Seguridad Pública del Municipio de San Juan **el contrato debía ser de selección múltiple, según se dispuso en las Condiciones Especiales de la Subasta 2022-053, página 2, inciso 4, de modo que cada dependencia pueda realizar una orden de compra según su necesidad y presupuesto.**

La Junta de Subastas acogió la recomendación del Comité designado por el Departamento de Policía y Seguridad Pública del Municipio de San Juan y el **2 de noviembre de 2022 notificó la adjudicación de la Subasta Núm. 2022-053 a los tres licitadores, según las ofertas y por los renglones consignados en cada una de sus ofertas.** En esencia, la Junta de Subastas determinó que la adjudicación a **los tres licitadores beneficia el interés público toda vez que evita la probabilidad de falta de personal y por la dificultad que existe para contratación laboral.** Igualmente, **concluyó la Junta de Subastas que al adjudicarse la buena pro a los tres licitadores cada dependencia individual del Municipio de San Juan que necesite unos servicios particulares, podrá seleccionar el licitador que así interese y podrá adquirir dichos**

³ Véase, ***Tabla Comparativa Subasta de Vigilancia Para el Municipio de San Juan***, páginas 10-16 del Apéndice del Recurso de Revisión

servicios mediante orden de compra directa entre los tres licitadores participantes.

No conforme, el 9 de noviembre de 2022, Génesis Security presentó *Solicitud de Reconsideración de Adjudicación de Subasta 2022-053* en la que argumentó, entre otros asuntos, que presentó una propuesta que cumplió con todos los requisitos de la subasta y que, además, fue la oferta más económica. Razonó la recurrente que el mejor interés público para el Municipio de San Juan se sirve a través de un solo suplidor de servicios de vigilancia y seguridad, pues ello garantiza un mejor servicio, con consistencia y a un precio menor.

El 10 de noviembre de 2022, Génesis Security presentó *Solicitud Suplementaria de Reconsideración de Adjudicación de Subasta 2022-053* ante la Junta de Subastas. En esencia, la recurrente señaló que la adjudicación de la subasta es inoficiosa ya que descansó en una recomendación que adjuntó la Junta de Subastas a su determinación y que dicha recomendación no realiza análisis alguno sobre el cumplimiento de los licitadores con los requisitos de la subasta, sino que se concentró en concluir que el contrato fue de selección múltiple. Finalmente, sostuvo Génesis Security que aludir a la dificultad para la contratación que existe en el mercado laboral sin más no puede ser considerado como un fundamento suficiente para adjudicar a todos los licitadores, más aún cuando dos de ellos no cumplieron con los requisitos de los pliegos.

La Junta de Subastas no atendió la *Solicitud de Reconsideración de Génesis Security*.

Inconforme, Génesis Security comparece ante nos mediante *Recurso de Revisión* presentado el 14 de noviembre de 2022 y señala la comisión de los siguientes errores por parte de la Junta de Subastas del Municipio de San Juan:

PRIMER ERROR: LA ADJUDICACIÓN EMITIDA POR LA JUNTA DE SUBASTAS NO ES ADECUADA NI COMPLETA POR LO TANTO ES INOFICIOSA.

SEGUNDO ERROR: LA JUNTA DE SUBASTAS SE EXCEDIÓ EN SUS FACULTADES DESVIÁNDOSE DE LA NORMA GENERAL DE ADJUDICACIÓN DISPUESTA MEDIANTE REGLAMENTO.

El 16 de noviembre de 2022, Génesis Security presentó *Moción en Auxilio de Jurisdicción* al amparo de la Regla 61 (A) (1) de nuestro Reglamento, en la que solicitó la paralización del proceso de contratación de la subasta adjudicada. En igual fecha, emitimos Resolución en la que concedimos al Municipio de San Juan término para expresarse en cuanto a la *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, hasta el lunes 21 de noviembre de 2022 a la 1:00 de la tarde.

El 22 de noviembre de 2022, el Municipio de San Juan presentó *Alegato de la Parte Recurrída*. En esencia sostiene, que la *Notificación de Acuerdo o Determinación Final* estableció que las ofertas recibidas fueron evaluadas para determinar su cumplimiento con las especificaciones de la subasta y la oferta más económica; que las ofertas se evaluaron tomado en cuenta el análisis y evaluación que llevó a cabo el Departamento de la Policía y Seguridad Pública con una tabla comparativa que se incluyó como anejo a la *Notificación de Acuerdo o Determinación Final*. Argumenta además, el Municipio de San Juan que la adjudicación se justificó por escrito al establecerse la necesidad de contar con más de un licitador para evitar la probabilidad de falta de personal, por la dificultad que existe para contratación laboral y que ello beneficia el interés público. Finalmente, arguye el Municipio de San Juan que en todo caso en la Subasta 2022-053 no hubo ningún licitador perdidoso toda vez que la adjudicación se hizo a favor de los tres licitadores que comparecieron a la subasta 2022-053 tal y como lo permitieron expresamente las Condiciones Especiales. Razona el Municipio de San Juan que en atención a ello no había nada que

exponer en cuanto a las razones para no adjudicar la subasta a algún licitador perdidoso.

El 23 de noviembre de 2022, Génesis Security presentó *Moción Reiterando Auxilio de Jurisdicción*. En igual fecha, emitimos *Resolución* en la que declaramos Con Lugar la *Moción en Auxilio de Jurisdicción* presentada por la recurrente y ordenamos la paralización de los procedimientos.

El 29 de noviembre de 2022, el Municipio de San Juan presentó *Moción de Reconsideración en torno a Resolución de 23 de noviembre de 2022*. En esencia sostiene que el 16 de noviembre de 2022, Génesis Security presentó *Moción en Auxilio de Jurisdicción* en la que solicitó la paralización de la ejecución de la adjudicación de la subasta y que dicha moción incumple con el requisito de notificación simultánea toda vez que se le notificó en esa fecha, pero tres horas después de su presentación. Reitera además, el Municipio de San Juan que en la Subasta Núm. 2011-053 no hubo ningún licitador perdidoso y que la selección múltiple de los licitadores que cumplieron con las especificaciones estaba autorizada por las Condiciones Especiales de la subasta si con ello se beneficiaba el interés público.

II

Tanto la subasta tradicional, como el requerimiento de propuestas (*request for proposal*) son los vehículos procesales disponibles para que el Gobierno de Puerto Rico, así como sus municipios, adquieran bienes y servicios. *PR Eco Park et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019). El propósito de estas herramientas es proteger el erario fomentando la libre y diáfana competencia entre el mayor número de licitadores posibles. *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*, 194 DPR 711, 716-717 (2016).

Como regla general, corresponde a cada ente gubernamental ejercer su poder reglamentario para establecer el procedimiento y

las guías a seguirse en sus subastas. La Ley Núm. 38-2017 mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* (LPAUG) contiene varias disposiciones sobre el proceso de subasta. Esta, por ejemplo, establece en su sección 3.19 que los procedimientos de adjudicación de subastas serán informales y que estos serán establecidos por las **agencias** mediante reglamentación, siempre en estricto cumplimiento con la legislación sustantiva que aplica a las compras del Gobierno de Puerto Rico. Además, será sin menoscabo de los derechos y las obligaciones de los licitadores bajo la política pública y leyes vigentes en nuestra jurisdicción. Ahora bien, la LPAUG no incluyó a los municipios en su definición de agencia, por lo que a estos no le son aplicables las disposiciones de la LPAUG.

En el caso de los municipios, tanto las subastas tradicionales, así como el requerimiento de propuestas que adjudique una Junta de Subastas Municipal, están reguladas por la Ley Núm. 107-2020, mejor conocida como el Código Municipal, la que derogó a la antigua Ley Núm. 81-1991, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.* (Ley 107-2020). De igual forma le es aplicable a los municipios el Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 8873 del 19 de diciembre de 2016 (Reglamento Núm. 8873).

Así pues, la Ley 107-2020, *supra*, establece que los municipios deberán cumplir con el procedimiento de subasta pública, salvo contadas excepciones, cuando las compras de materiales, equipo, comestibles, medicinas y otros suministros de igual o similar naturaleza, uso o características que exceden de \$100,000.00; en toda obra de construcción o mejora pública por contrato que exceda de doscientos mil (200,000) dólares y en cualquier venta o arrendamiento de propiedad mueble e inmueble,

con excepción a lo dispuesto en este Código. 21 LPR Sec. 7211. Para ello, todo municipio constituirá y tendrá una Junta de Subastas que constará de cinco (5) miembros. Cuatro de estos miembros, serán funcionarios municipales nombrados por el Alcalde y confirmados por la Legislatura Municipal. Mientras que el quinto miembro, será un residente del municipio de probada reputación moral, quien también será nombrado por el Alcalde y confirmado por la Legislatura Municipal. (21 LPR Sec. 7214).

Conforme establece el Artículo 2.040 del Código Municipal, la Junta de Subasta entenderá y adjudicará todas las subastas que sean requeridas por ley, por ordenanza municipal o reglamento. 21 LPR Sec. 7216. Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, el mencionado artículo establece como criterio de adjudicación el que la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. Además, tomará 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. No empuja a lo anterior, dispone, además, el Artículo 2.040 del Código Municipal que **la subasta podrá adjudicarse a un postor, aunque no sea necesariamente el más bajo o el más alto, si ello beneficia el interés público.** “En este caso la Junta deberá **hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación**”.
Id.

Asimismo, el Artículo 2.040 establece que la adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de la adjudicación **mediante correo certificado con acuse de recibo o mediante correo electrónico**, si así fue provisto por el

licitador o licitadores. **Deberá, además, notificar a los licitadores no agraciados las razones por las cuales no les fue adjudicada la subasta** y del término jurisdiccional de diez (10) días con el que cuentan para solicitar la revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones. Id.

Sobre tal revisión judicial, el Artículo 1.050 del Código Municipal, 21 LPR Sec. 7081, dispone que el Tribunal de Apelaciones revisará, el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas, el cual se notificará por escrito y mediante copia por correo regular y certificado a las partes afectadas. Asimismo, la notificación de adjudicación de subasta deberá incluir el derecho de las partes afectadas a acudir ante el Tribunal de Apelaciones para la revisión judicial; el término para apelar la decisión; la fecha de archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término. La revisión judicial de la que trata el mencionado artículo deberá ser presentada dentro de los (10) días desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación.

La **Parte II** del **Capítulo VIII** del Reglamento 8873, *supra*, regula las subastas públicas municipales y establece cómo se efectuará la Publicación de Aviso de Subasta Pública y cuál será el contenido del Aviso de Subasta Pública, así como el contenido de los Pliegos de Especificaciones.⁴ También provee los parámetros que se utilizarán en la adjudicación de la subasta. En las subastas de adjudicación, construcción y suministros de Servicios No Profesionales, la adjudicación de la subasta se hará en favor del licitador que cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones cuya propuesta sea la más baja en precio o que, aunque no sea la más baja en precio, la calidad y/o garantías

⁴ Véase, Sección 3, 4 y 5 del **Capítulo VIII, la Parte II del Reglamento 8873.**

ofrecidas superan las demás ofertas o se justifique el beneficio de interés público de esa adjudicación. **En aquellas instancias en que la subasta sea adjudicada a favor de un licitador que no ofreció el costo más bajo, la Junta de Subastas deberá hacer constar por escrito las razones que justifican la adjudicación.** Tal justificación, deberá ser firmada por los miembros de la Junta de Subastas que la favorecieron y debe permanecer en el expediente para fines de una futura auditoría. Capítulo VIII, Sección 11, Parte II del Reglamento Núm. 8873, *supra*.

La sección 13 de la Parte II del Capítulo VIII, del Reglamento Núm. 8873 dispone expresamente que la adjudicación o determinación final de la subasta contendrá: (a) el nombre de los licitadores; (b) una síntesis de las propuestas sometidas; (c) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta y las razones para no adjudicar a los licitadores perdedores; (d) el derecho a solicitar revisión judicial de la adjudicación o acuerdo final ante el Tribunal de Apelaciones y el término para ello; (e) la fecha de archivo en auto de la notificación y la fecha a partir de la cual comenzará a transcurrir el término para impugnar la subasta ante el Tribunal de Apelaciones.

III

Es la contención de Génesis Security que la adjudicación de la Subasta Núm. 2022-053 es inoficiosa y que la Junta de Subastas se desvió de la norma general de adjudicación dispuesta mediante reglamento, por lo que se excedió en sus facultades. Argumenta la recurrente que la Junta de Subastas no reveló los fundamentos para acogerse a un contrato de selección múltiple como la mejor alternativa para el Municipio de San Juan, por lo que el contenido de la adjudicación incumple con los requisitos estatutarios y reglamentarios.

El Art. 2.040 del Código Municipal establece los criterios de adjudicación de las subastas. A tales efectos, establece que cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta **adjudicará a favor del postor razonable más bajo**. No obstante, el citado artículo permite que la adjudicación de una subasta pueda ser adjudicada a un postor que no es necesariamente el más bajo. Esto le será permitido cuando con ello se beneficie el interés público. No obstante, en esta situación, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones que alude como beneficiosas al interés público que justifiquen la adjudicación a un postor que no es el más bajo.

La Junta de Subasta en el presente caso justificó por escrito la necesidad de adjudicar la subasta a más de un licitador **para evitar la probabilidad de falta de personal** por la dificultad que existe para contratación **laboral y sostuvo que con ello se beneficia el interés público**. De esta forma, cada dependencia individual del Municipio que necesite unos servicios particulares, podrá seleccionar el licitador que así interese y adquirir dichos servicios mediante una orden de compra directa entre los tres licitadores participantes.

O sea, que, como indicamos, **aunque no se adjudicó la subasta exclusivamente a Génesis Security, licitador que presentó la oferta más baja por renglones**, la Junta de Subastas estableció razones beneficiosas al interés público que justificaron tal decisión. En esencia, recalcó que adjudicó la buena pro a todos los licitadores que cumplieron con las especificaciones, conforme a las Condiciones Especiales incluidas en los pliegos que autorizan la selección múltiple siempre que sea en beneficio del interés público. Es preciso destacar que entre los licitadores agradados por la adjudicación múltiple de la subasta se encuentra Génesis Security.

Ciertamente, la Junta de Subastas no incurrió en la deficiencia señalada por Génesis Security, lo que nos mueve a concluir que el contenido de la notificación de la adjudicación realizada por la Junta de Subasta **cumplió** con el estándar de adecuacidad establecido en el Art. 2.040 del Código Municipal, *supra*, y con él, Reglamento Núm. 8873. La Junta de Subastas detalló cómo la adjudicación de la subasta a los tres licitadores fue beneficiosa al interés público y conforme a lo dispuesto en las Consideraciones Especiales de los pliegos.

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales se hacen formar parte de esta Sentencia, se confirma la Adjudicación la Subasta Núm. 2022-053, a los tres licitadores participantes: Génesis Security, St. James Security y Sheriff Security por los renglones consignados en cada una de sus ofertas, de conformidad con las Condiciones Especiales de la Subasta 2022-053. Se deja sin efecto la paralización de la ejecución de la Subasta 2022-053, emitida el 23 de noviembre de 2022.

Notifíquese inmediatamente.

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