

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

JC & ASSOC. PROPERTY
MANAGEMENT GROUP,
INC.

Recurrente

v.

AUTORIDAD DE
CARRETERAS Y
TRANSPORTACIÓN DE
PUERTO RICO

Recurrida

V.

MANGUAL'S OFFICE
CLEANING SERVICES,
INC.
(Mantenimiento de Áreas
Verdes – Distritos 1-4,
excluyendo Plazas de
Peaje)

Licitador Agraciado Parcial

PERFECT INTERGRATED
SOLUTIONS, INC.
(Trabajos de
Mantenimiento Plazas de
Peaje, Edificio Minillas,
Oficinas Regionales e
Instalaciones de Bayamón)

Licitador Agraciado Parcial

XPERT'S INC.

Licitador Descalificado
Parte con Interés

KLRA202000058

Revisión procedente
de la Autoridad de
Carreteras y
Transportación

S-20-04, Request
for Proposals

Mantenimiento de
Oficinas,
Estacionamiento,
Áreas Verdes,
Peajes y Bacheo

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Pagán Ocasio.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2020.

Se impugna la adjudicación de un *Request for Proposal* por la Autoridad de Carreteras y Transportación (la "Autoridad") para

servicios de mantenimiento. Según se explica en detalle a continuación, se confirma la determinación recurrida, pues la recurrente no acreditó tener la experiencia requerida por la Autoridad, ni procedía la descalificación de los demás licitadores.

I.

En agosto de 2019, la Junta de Subastas de la Autoridad (la “Junta”) publicó electrónicamente el *Request For Proposal S-20-04* (el “RFP”) para el mantenimiento de oficinas, estacionamientos, áreas verdes, peajes y bacheos. En septiembre de 2019, la Junta celebró una reunión en donde recibió propuestas, en lo pertinente, de los siguientes licitadores: JC & Assoc. Property Management Group, Inc. (“JC” o la “Recurrente”), Mangual’s Office Cleaning Service, Inc. (“Mangual”) y Perfect Integrated Solutions, Inc. (“Perfect”).

En noviembre de 2019, el Comité de Evaluación y Recomendaciones (el “Comité”) emitió un informe. En el mismo, el Comité recomendó lo siguiente:

- Adjudicar los Trabajos de Mantenimiento de Plazas de Peajes, Edificio Minillas, Oficina Regionales y Facilidades de Bayamón a Perfect ya que los costos por hora para estas partidas son las más bajas.
- Adjudicar el Mantenimiento de Áreas Verdes (Distritos 1, 2, 3 y 4 excluyendo las plazas de peajes) a Mangual, ya que los costos por equipos para estas partidas son los más bajos.

El 16 de enero de 2020, la Junta notificó la adjudicación del RFP. Se consignó que la Junta rechazó la propuesta de JC por no cumplir con el requisito de experiencia, y se adjudicó la *buena pro* a Perfect y Mangual, según recomendado por el Comité.

Inconforme, el 5 de febrero de 2020, JC presentó el recurso que nos ocupa, acompañado de una “Moción en Auxilio de Jurisdicción”. JC sostiene que sí tiene la experiencia requerida y que la Junta debió descalificar a Mangual y Perfect, ya que éstos incumplieron con los requerimientos del RFP al no presentar los

estados financieros y el manual de manejo de tránsito. Mediante una Resolución de 7 de febrero, denegamos la referida moción de auxilio. JC solicitó reconsideración de esta determinación, la cual denegamos. Oportunamente, la Junta presentó copia del expediente administrativo¹, y la Autoridad presentó su alegato en oposición. Resolvemos.

II.

Los procedimientos de subasta y los requerimientos de propuestas están revestidos del más alto interés público. *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006). Tanto en los procedimientos de subasta, como en los RFPs, la agencia tiene que informar los parámetros que utilizará para la adjudicación del contrato, entiéndase los requerimientos, términos y condiciones y los factores que se tomarán en cuenta en la evaluación de las propuestas. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 346 (2016).

El RFP se distingue de la subasta porque “permite la compra negociada y confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro”. *Íd.* Este mecanismo típicamente se utiliza cuando el gobierno necesita bienes y servicios especializados que involucran aspectos altamente complejos o cuando hay pocos competidores cualificados. *Íd.*; *Caribbean Communications v. Policía de PR*, 176 DPR 978, 996 (2009).

En Puerto Rico, no existe una ley especial que regule las subastas y los RFP. La Ley de Procedimiento Administrativo

¹ Mediante moción al respecto, JC impugnó el expediente al aducir que el mismo incluía los estados financieros de Perfect y Mangual, más ello era impermisible, pues los mismos no se le habían mostrado a JC como parte de su revisión de dicho expediente antes de presentar el recurso. La Junta replicó; planteó que dichos estados no le fueron mostrados a JC porque “los mismos contienen información que históricamente la ACT considera confidencial”, por lo cual la agencia “mantiene tales récords separados del resto de los documentos de subastas”. JC presentó otro escrito al respecto. Se deniega la moción de JC, pues lo pertinente no es si JC pudo, anteriormente, examinar dichos estados, sino, en todo caso, si la Junta en efecto tuvo ante sí los mismos de forma oportuna.

Uniforme expresamente excluye de su aplicación a los procedimientos informales de subasta. 3 LPRA secs. 9641, 9659, 9672. No obstante, reglamenta las etapas de reconsideración y revisión judicial. *Íd.*; *Cotto v. Depto. De Educación*, 138 DPR 658, 662-663 (1995). Estas disposiciones han sido extendidas a los RFP. *R&B Power v. ELA*, 170 DPR 606, 624-625 (2007). Como resultado, un licitador no agraciado tiene que esperar a la adjudicación final de la agencia para poder presentar una reconsideración o revisión judicial.

Ciertamente, en la adquisición de bienes y servicios especializados, las agencias, “con su vasta experiencia y especialización, se encuentra[n], de ordinario, en mejor posición que nosotros para determinar el mejor licitador”. *Empresas Toledo*, 168 DPR a la pág. 779. Aunque se favorece la selección del licitador que ofrezca el menor costo, no hay una norma legislativa que obligue a las agencias a escoger al licitador más bajo. *Íd.* a la pág. 782. Al momento de evaluar a los licitadores, la agencia debe procurar seleccionar al que esté mejor capacitado para proveer el bien o servicio en cuestión. *Íd.*

Precisamente por su experiencia y especialización, las agencias gozan de amplia discreción al momento de evaluar las propuestas sometidas ante su consideración. *Caribbean Communications*, 176 DPR a la pág. 1006. Los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia, a menos que se demuestre que la decisión fue **arbitraria, caprichosa o que medió fraude o mala fe**. *Íd.*; *Empresas Toledo*, 168 DPR a la pág. 783. En ausencia de estos, “ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa”. *Caribbean Communications*, 176 DPR a la pág. 1006. Cuando la agencia decide rechazar la oferta más baja, el criterio a examinar será el de **razonabilidad**. *Íd.*

III.

Concluimos, en primer lugar, que la Junta actuó razonablemente al rechazar la propuesta de JC por falta de experiencia en el área de mantenimiento de áreas verdes en los tres (3) años anteriores a la subasta.

JC sostiene, principalmente, que el RFP no especifica que la experiencia requerida tenía que ser en carreteras y autopistas. Además, arguye que, la experiencia de otra corporación, la cual describe como una compañía hermana (*SaveGreen*), le debió ser atribuida por la Junta a la Recurrente.

No obstante, el RFP en su inciso G, subinciso (b)(c), dispone claramente que la experiencia requerida debe ser en “servicios de naturaleza similar” a los solicitados mediante el RFP:

Experiencia mínima en proyectos similares e historial de desempeño donde el **CONTRATISTA** ha brindado servicios de naturaleza similar a los solicitados en este RFP, tanto en entidades públicas como privadas de manera satisfactoria. Para cumplir con este criterio el **CONTRATISTA** deberá someter, como mínimo, cartas de dos (2) o más entidades públicas o privadas acreditando la realización satisfactoria de trabajos de naturaleza similar a los solicitados en esta subasta en los últimos tres (3) años. Las cartas deberán incluir el nombre del proyecto, una descripción breve del mismo, persona contacto, su título, dirección, teléfono y correo electrónico. (Énfasis en el original).

Por tanto, se desprende del RFP, contrario a lo planteado por JC, que la experiencia debe ser en servicios similares o análogos al mantenimiento de oficinas, estacionamientos, áreas verdes, peajes o bacheos.

Tampoco tiene razón JC al plantear que la Junta estaba obligada a atribuirle la experiencia de otra corporación a JC. JC tuvo la oportunidad de intentar convencer a la Junta de que la estrecha relación entre ambas compañías justificaba lo solicitado, pero la Junta determinó que no utilizaría la experiencia de un tercero para beneficio de JC. En efecto, el 6 de noviembre de 2019, el señor Moisés A. Sánchez, presidente de ambas compañías, le

curso una misiva a la Junta para exponer la relación entre JC y *SaveGreen*. En ella indicó, en resumen, que las compañías tienen una relación simbiótica, aunque son entidades jurídicas independientes.

No podemos concluir que la Junta estuviese obligada a ignorar la separada personalidad jurídica de *SaveGreen* para, así, atribuirle su experiencia a JC. Como es sabido, una corporación tiene su propia personalidad jurídica y su propio patrimonio, distintos a la de sus accionistas. *D.A.Co. v. Alturas Fl. Dev. Corp. y otro*, 132 DPR 905, 924 (1993). Esto aplica también a la relación matriz-subsidiaria y entre corporaciones afiliadas. Por tanto, “en una relación matriz-subsidiaria se respetará a las corporaciones como entidades separadas, aun cuando la matriz posea todas las acciones de la subsidiaria y cuando sus oficiales y accionistas sean los mismos”. C.E. Díaz Olivo, *Corporaciones: Tratado sobre Derecho Corporativo*, Colombia, [s. Ed], 2016, págs. 146-147. Siendo ello así, la Junta estaba facultada para, en el ejercicio de su discreción, abstenerse de atribuirle la experiencia de *SaveGreen* a JC.

Por todo lo anterior, concluimos que actuó razonablemente la Junta al descalificar a JC por incumplir con el requisito de experiencia previa en trabajos similares establecido en el RFP.

En segundo lugar, tampoco tiene mérito el argumento de JC, a los efectos de que la Junta debió descalificar a los dos licitadores agraciados, Mangual y Perfect. Según surge del expediente administrativo certificado por la Junta, tanto Mangual como Perfect cumplieron con someter un plan de manejo de tránsito, así como los estados financieros correspondientes.

Así pues, JC no demostró que la adjudicación del RFP fuese irrazonable o contraria a derecho. Del expediente administrativo no se desprende razón para intervenir con la decisión de la Junta de

adjudicar el RFP a Perfect y Mangual, pues ambos licitadores cumplieron con las especificaciones y requerimientos del RFP.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se confirma la determinación recurrida.

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

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