

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

FARMACIA ACADÉMICA;
FARMACIA GARCÍA;
FARMACIA SANTA ANA;
FIRST PHARMACY

Recurrentes

v.

ADMINISTRACIÓN DE
SEGUROS DE SALUD DE PR

Recurrida

KLRA201500719

Revisión Administrativa
procedente de la
Administración de
Seguros de Salud de
Puerto Rico

Número:
15-RFP-04-524

Sobre: Impugnación de
RFP
Núm. MC21SPEC1

Panel integrado por su presidenta la Jueza Fraticelli Torres, la Jueza Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ortiz Flores, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2015.

Comparecen ante este Tribunal de Apelaciones las farmacias Académica, García, Santa Ana y First Pharmacy (Recurrentes, Farmacias) y nos solicitan la revisión de una *Resolución* dictada el 24 de junio de 2015 por la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES, Agencia). Mediante la *Resolución* referida, la ASES mantuvo en vigor el *Aviso de cancelación* de la adjudicación del *Request for proposal* núm. MC21SPEC1 (RFP), el cual hubiera sido otorgado a favor de las Recurrentes, entre otros licitadores agraciados.

Adelantamos que se confirma la *Resolución* recurrida, por los fundamentos que exponemos a continuación. Veamos los antecedentes fácticos y procesales en apoyo a nuestra determinación.

I

El 18 de diciembre de 2014, la ASES publicó el RFP antes mencionado para la implantación de un programa de manejo de medicamentos especializados. El propósito de este proceso era obtener de las farmacias elegibles una cotización de descuentos para los

medicamentos especializados incluidos en el RFP.¹ El proceso fue administrado por MC-21, compañía administradora de la red bajo el plan de salud gubernamental (Mi Salud). Veinticuatro (24) farmacias presentaron sus propuestas. De estas, MC-21 sometió a la ASES una lista de veintiuna (21) farmacias que, a su entender, habían cumplido con todos los requerimientos de los pliegos del RFP.

El aviso de adjudicación fue emitido el 24 de febrero de 2015.² No obstante, varias farmacias solicitaron la reconsideración de la misma. Ello llevó a la ASES a desarrollar una evaluación del expediente administrativo. Finalmente, determinó que procedía cancelar la adjudicación del RFP, en parte, debido a la existencia de varios errores en el proceso, lo cual afectaba la pureza del mismo. A esos efectos, el 1 de abril de 2015, la ASES emitió el *Aviso de cancelación* del RFP.³ En cuanto a las razones para cancelar el RFP, el aviso indica lo siguiente:

After conclusion of the evaluation of the proposals submitted, on February 2, 2015 a Notice of Award was issued wherein 21 pharmacies that participated were awarded the RFP. Super Farmacia Rebeca filed a Motion for Reconsideration which was granted and accordingly the First Notice of Award was cancelled on February 23, 2014. The following day, on February 24, 2015 a Second Notice of Award was issued. Several pharmacies that participated in the RFP presented petitions for Reconsideration.

After a careful and pondered evaluation of the record and the procurement process, ASES understands that it is in the best interest of the beneficiaries of the Government Health Plan to cancel this RFP. The dispensation of the medications object of the RFP will continue, for the time being, to be dispensed as in the present.⁴

El 13 de abril de 2015, las Recurrentes solicitaron a la ASES la reconsideración del *Aviso de cancelación* del RFP. La Agencia acogió la solicitud y posteriormente emitió la *resolución* recurrida, que denegó la *solicitud de reconsideración* de las Recurrentes. Mediante dicho dictamen, la ASES detalló los errores cometidos durante el proceso de selección.

¹ Request for proposal for the implementation of the specialty drug management program to beneficiaries of the government health insurance plan.

² La ASES emitió un *Aviso de Adjudicación* previo a este, el cual fue dejado sin efecto, a raíz de varias solicitudes de reconsideración presentadas por algunas farmacias.

³ Notice of cancellation of the request for proposals (RFP) for implementation of the special drug management program to the beneficiaries of the government health plan (GHP) (RFP # MC21SPEC1).

⁴ Anejo 6 del apéndice de la parte recurrente, pág. 50.

Entre tales se encuentra la inclusión de la farmacia Kmart “dentro de las farmacias a las que se les dio la oportunidad de completar su propuesta, cuando ésta, a diferencia de las otras, no había presentado ninguna propuesta económica”⁵ dentro del término provisto para ello. Esta oportunidad no le fue dada a la Farmacia Villalba, licitadora que se encontraba en la misma situación de la Farmacia Kmart.⁶ Igualmente, manifestó que se cometió error al adjudicar el RFP a farmacias que no aceptaron total e incondicionalmente los descuentos uniformes de medicamentos que estableció la ASES en el RFP. A raíz de tales circunstancias, la Agencia determinó que “era en el mejor interés, tanto de la ASES como de los beneficiarios del PSG, [7] cancelar el proceso e iniciar, luego que culmine la transición del PSG, un nuevo proceso de negociación con las farmacias interesadas en proveer la totalidad de los medicamentos especializados a precios que redunden en beneficio para los beneficiarios del Plan.”⁸

Inconformes, las Farmacias acuden ante nosotros en revisión judicial de dicha determinación administrativa y señalan que la ASES, al emitir su *Resolución*, cometió los siguientes errores:

Primer error:

Erró [la ASES] al cancelar la adjudicación del RFP aduciendo que era el mejor interés de los beneficiarios del plan de salud del Gobierno de Puerto Rico, ya que toda anulación de RFP tendrá que fundamentarse y expresar cómo dicha actuación beneficia [los mejores intereses] de la agencia y sus beneficiarios.

Segundo error:

Erró [la ASES] al no incluir en la notificación de cancelación explicaciones a los licitadores a tenor con lo establecido en [*RBR Construction, S.E. v. Aut. de Carreteras*], 149 D.P.R. 836.

En su escrito, las Recurrentes alegan que los fundamentos bajo los cuales la ASES canceló la adjudicación del RFP son insuficientes, lo cual torna la actuación de la Agencia en una arbitraria. La ASES presentó oportunamente su escrito en oposición. En síntesis, arguye que fue clara

⁵ Anejo 9 del apéndice de la parte recurrente, pág. 64.

⁶ *Id.*

⁷ Plan de Salud Gubernamental

⁸ Anejo 9 del apéndice de la parte recurrente, pág. 64.

y específica al cancelar la adjudicación y que, en virtud de lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Cordero Velez v. Mun. Guánica*, 170 D.P.R. 237 (2007), ésta tiene el derecho de revocar una adjudicación.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes y los documentos ante nuestra consideración, estamos en posición de resolver. A continuación expondremos el derecho vigente, aplicable a la controversia traída ante nos. Dispondremos conjuntamente de los errores señalados en el tercer acápite de nuestro dictamen, por guardar entre sí una estrecha relación.

II

A

Es norma reiterada que a las determinaciones administrativas les cobija una presunción de regularidad y corrección. Una vez la agencia o junta involucrada emite una determinación, los tribunales no deberán intervenir con ésta salvo que se demuestre que la misma se tomó de forma arbitraria, caprichosa o mediando fraude o mala fe. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 D.P.R. 886, 898 (2007).

Las decisiones de las agencias administrativas merecen una amplia deferencia judicial por la “vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les ha delegado” y “deben ser respetadas a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente.”⁹ Por ende, la agencia se encuentra en mejor posición que el foro judicial para determinar el mejor licitador, tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como por su reglamento de subastas. *Empresas Toledo v. Junta*, ante; *A.E.E. v. Maxon*, 163 D.P.R. 434, 444 (2004).

⁹ *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 186-187 (2009); *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 D.P.R. 545, 566 (2009). Véase: *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005) seguido en *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 D.P.R. 46, 71 (2007); *Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe.*, 173 D.P.R. 934, 954 (2008); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 D.P.R. 116 (2000).

No obstante, “[l]as conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos por el tribunal”¹⁰ porque “corresponde a los tribunales la tarea de interpretar las leyes y la Constitución.” *Pueblo v. Méndez Rivera*, 188 D.P.R. 148, 157 (2013), que cita a *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, *supra*, pág. 470. No obstante, “merece gran deferencia y respeto la interpretación razonable de un estatuto que hace el organismo que lo administra y del cual es responsable.” *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, *supra*, pág. 187.

B

Las subastas gubernamentales tienen el objetivo de establecer un esquema que asegure la competencia equitativa entre los licitadores, evite la corrupción y minimice los riesgos de incumplimiento. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 D.P.R. 398, 404 (2009). De esta manera se asegura la buena administración del gobierno, las compras eficaces, correctas y honestas. *Cordero Vélez v. Mun. de Guánica*, *supra*, pág. 245.

En Puerto Rico, “no existe legislación especial que regule los procedimientos de subasta dirigidos a la adquisición de bienes y servicios para las entidades gubernamentales.” *Caribbean Communications v. Policía de Puerto Rico*, 176 D.P.R. 978, 993 (2009). De hecho, con excepción de las etapas de reconsideración y revisión judicial, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (L.P.A.U.) excluyó expresamente las subastas de los procedimientos adjudicativos formales regulados en dicha ley y dispuso que éstas se consideraran informales no cuasijudiciales. *Id.*, págs. 993-994; 3 L.P.R.A. secs. 2151, 2169. Son las agencias gubernamentales las llamadas a adoptar las normas a seguir en sus propios procedimientos de adjudicación de subastas. 3 L.P.R.A. secs. 2169, 2172; *Perfect Cleaning v. Centro Cardiovascular*, 162 D.P.R. 745, 757 (2004).

¹⁰ *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 D.P.R. 464, 469-470 (2009).

Ahora bien, dichos procedimientos están revestidos de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública, por cuanto conlleva el desembolso de fondos del erario. *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 D.P.R. 847, 854 (2007); *A.E.E. v. Maxon*, *supra*, págs. 438-439. Por ello, "la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico". *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, *supra*, pág. 245.

De otra parte, el alto foro ha establecido que "en nuestro ordenamiento 'una agencia tiene el derecho de revocar la adjudicación de la subasta antes de que se formalice el contrato correspondiente.'" *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, *supra*, pág. 248 que cita a *Justiniano v. E.L.A.*, 100 D.P.R. 334 (1971); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 D.P.R. 296, 300-301 (1973). Ello debido a que "la adjudicación no obliga a la agencia hasta que se formalice por escrito el contrato de ejecución de obra conteniendo todos los requisitos legales." *Id.*, pág. 301. El derecho de revocar la adjudicación de una subasta persigue el fin social de conceder cierto grado de flexibilidad y discreción que le permita a la agencia administrativa proteger sus intereses adecuadamente. *RBR Construction, S.E. v. Aut. de Carreteras*, *supra*, pág. 852. Del mismo modo, esta facultad evita "la posibilidad de favoritismo, descuido, extravagancia y corrupción." *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, *supra*, pág. 248, que cita a *Continental Construction Corp. v. Municipio de Bayamón*, 115 D.P.R. 559 (1984).

C

La ASES fue creada en virtud de la Ley Núm. 72 de 7 de septiembre de 1973, 24 L.P.R.A. 7001 y ss. (Ley Núm. 72). Dicha ley establece que la Agencia fue creada para los siguientes fines:

[I]mplantar, administrar y negociar, mediante contratos con aseguradores, y/u organizaciones de servicios de salud, según definidas en las secs. 1901 *et seq.* del Título 26, conocidas como 'Ley de Organizaciones de Servicios de Salud', incorporada en el Código de Seguros de Puerto Rico, un sistema de seguros de salud que eventualmente le

brinde a todos los residentes de la Isla acceso a cuidados médico hospitalarios de calidad, independientemente de la condición económica y capacidad de pago de quien los requiera. 24 L.P.R.A. 7001.

Por otra parte, esta ley enumera los poderes que tendrá la Junta de Directores de la Agencia. Entre tales poderes, se encuentran los siguientes:

.....

(k) Negociar y otorgar toda clase de contratos, documentos y otros instrumentos públicos con personas y entidades jurídicas.

(l) Adquirir, para sus fines corporativos, bienes por compra, donación, concesión o legado; poseer y ejercer todos los derechos de propiedad sobre los mismos y disponer de ellos de acuerdo con los términos y condiciones que su junta de directores determine.

(m) Realizar todos los actos necesarios y convenientes para llevar a cabo los propósitos de este capítulo, (...).

(n) Establecer en los contratos que suscriba con las aseguradoras, proveedores participantes y organizaciones de servicios de salud:

.....

(2) Los mecanismos de evaluación y de cualquier otra naturaleza que garanticen todos los aspectos que afecten, directa o indirectamente, la accesibilidad, calidad, control de costos y de utilización de los servicios, así como la protección de los derechos de los beneficiarios y proveedores participantes.

24 L.P.R.A. § 7004.

Además, la sección 7054 de dicha ley autoriza a la ASES a “realizar las subastas necesarias, conforme a su propia reglamentación, para la compra de medicamentos y productos médicos.” 24 L.P.R.A. sec. 7054.

III

Debemos analizar las argumentaciones traídas por las Recurrentes dentro del marco de deferencia judicial que rodean las decisiones de las agencias administrativas, en este caso la ASES. Es decir, procede confirmar la determinación de la Agencia a menos que las Farmacias nos demuestren que en la misma obran vicios de arbitrariedad, capricho, fraude, mala fe o irrazonabilidad.

Las Recurrentes alegan que el fundamento bajo el cual la ASES canceló el RFP, es decir, “el mejor interés de los beneficiarios de Mi Salud” es insuficiente y que la Agencia está obligada a fundamentar toda anulación de subasta. Sin embargo, es importante aclarar que la controversia ante nosotros no trata sobre la anulación de una subasta, sino de la revocación o cancelación de una adjudicación de subasta. En cuanto a esto último, y como ya hemos reseñado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado el derecho que guardan las agencias administrativas sobre este proceder, siempre y cuando no se haya formalizado el contrato correspondiente.¹¹ La ASES no está obligada con las Recurrentes hasta tanto no se formalice el contrato.

Este derecho de revocar la adjudicación de una subasta le otorga a la agencia cierto grado de flexibilidad que le permite proteger sus intereses adecuadamente. En el caso de autos, la ASES notificó la cancelación de la adjudicación y comunicó las bases que llevaron a tal determinación. Ante la insatisfacción de las Recurrentes, la ASES abundó sobre tales fundamentos en su escrito en reconsideración. Ambos documentos son suficientes para revisar la determinación de la cual se recurre y concluir que no existen vicios de arbitrariedad, capricho, fraude, mala fe o irrazonabilidad que nos permita intervenir con el mismo.

En apoyo a nuestra determinación, cabe mencionar que la ASES se reservó el derecho de cancelar o modificar el RFP, así como rechazar las propuestas que se entiendan no están en el mejor interés de la ASES y sus beneficiarios. Las Recurrentes son conscientes de estas condiciones, ya que las mismas se deprenden de su propio escrito de revisión.¹² Tal reserva es conforme a las disposiciones de la ley orgánica de la ASES, la Ley Núm. 72, *supra*, que faculta a la Agencia a “[r]ealizar todos los actos necesarios y convenientes para llevar a cabo los propósitos” para el cual la Agencia fue creada.¹³

¹¹ *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, *supra*, pág. 248.

¹² Véase escrito de revisión judicial, pág. 4.

¹³ 24 L.P.R.A. § 7004(m).

Es razonable la cancelación de la adjudicación de una subasta a raíz de errores que impidieron una competencia eficaz y afectaron la pureza del proceso de selección. Ello responde efectivamente a los intereses de la ASES, entre los cuales se encuentra “implantar, administrar y negociar (...) un sistema de seguros de salud que le brinde a todos los residentes de la isla acceso a cuidados medico hospitalarios de alta calidad.”¹⁴ Los errores no se cometieron.

IV

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma el dictamen recurrido.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹⁴ 24 L.P.R.A. sec. 7001. (citas omitidas.)