

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-FAJARDO  
PANEL I

MMM HEALTH CARE, LLC.  
Recurrente

v.

SISTEMA DE RETIRO DE LA  
UNIVERSIDAD DE PUERTO  
RICO  
Recurrida

v.

MCS LIFE INSURANCE CO;  
MCS ADVANTAGE, INC.  
Licitador agraciado

KLRA201601129

*Revisión  
Administrativa*  
Procedente del  
Sistema de  
Retiro de la  
Universidad de  
Puerto Rico  
  
Sobre:  
Requerimiento de  
propuesta para  
la selección del  
programa de  
servicios de  
salud de los  
pensionados del  
sistema de  
Retiro de la  
Universidad de  
Puerto Rico (RFP  
#17-1)

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de diciembre de 2016.

Comparece MMM Healthcare, LLC (MMM o los recurrente) y nos solicita que dejemos sin efecto el Aviso de Adjudicación de 11 de octubre de 2016, enmendada el 28 del mismo mes y año, emitido por el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico (UPR) en el requerimiento de propuestas para la selección del programa de servicios de salud de los pensionados (RFP#17-1). Mediante el referido aviso, se le adjudicó la buena pro a MCS Life Insurance, Co (MCS).

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan, a la luz del derecho aplicable resolvemos confirmar el dictamen recurrido.

I.

Los hechos pertinentes son los siguientes: El Sistema de Retiro de la UPR seleccionó un comité para evaluar los distintos planes de seguro de salud y así presentarle recomendaciones a sus pensionados, tanto a los no elegibles como a los elegibles para Medicare. El 12 de agosto de 2016 los licitadores presentaron sus respectivas propuestas para el año 2017.

Posteriormente, el 31 de agosto de 2016 las aseguradoras proponentes participaron de un proceso de interpelación que implicó la presentación y negociación de sus propuestas con el objetivo de maximizar los beneficios obtenidos con la aportación patronal de la UPR de \$125.00 mensuales. En horas de la tarde MMM decidió retirarse del proceso y entregó su oferta final. Sin embargo, MCS y Triple-S continuaron el proceso de negociación, el cual se extendió hasta el día siguiente. Por petición del comité, MCS entregó dos ofertas adicionales el 6 y 16 de septiembre del mismo año.

El 11 de octubre de 2016 la UPR emitió un Aviso de Adjudicación notificando la determinación de recomendar a MCS a los pensionados elegibles y no elegibles a Medicare para el año 2017. El referido aviso fue enmendado, el 28 de octubre de 2016, para notificarles a los licitadores sobre los mecanismos

disponibles para solicitar la revisión de la determinación de la UPR.

Inconforme, MMM acude ante nosotros mediante recurso de *revisión judicial*. Dicho recurso vino acompañado de una Moción en Auxilio de Jurisdicción presentada el 28 de octubre de 2016. Mediante Resolución de 7 de noviembre de 2016, declaramos Ha Lugar dicha moción y ordenamos la paralización de los procedimientos. De igual forma, en su recurso MMM señaló los siguientes señalamientos de error:

Erró el Sistema de Retiro de la UPR al no adjudicar el segmento del plan para los pensionados elegibles a Medicare del RFP a favor de MMM, quien fue el licitador más bajo evaluado que cumple con todos los términos y condiciones del RFP para dicho segmento.

El Sistema de Retiro de la UPR fue arbitrario y violentó el principio cardinal de libre competencia al no llevar a cabo el proceso de RFP en igualdad de condiciones para todos los licitadores.

## II.

Es norma establecida que a toda determinación administrativa le cobija una presunción de regularidad y corrección. La revisión judicial de este tipo de decisiones se circunscribe a determinar si la actuación de la agencia es arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que la misma constituye un abuso de discreción. *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 D.P.R. 263, 280 (1999).

La presunción de corrección que tiene una decisión administrativa debe sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada

mediante la identificación de prueba en contrario que obre en el expediente administrativo. *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 D.P.R. 194, 210 (1989); *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 692, 699-700 (1975). Lo anterior obedece a que los tribunales deben dar deferencia a las determinaciones de las agencias sobre asuntos que se encuentren dentro del área de especialidad de éstas. *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 D.P.R. 116, 123-124 (2000).

Al evaluar un recurso de revisión judicial de una determinación administrativa, el tribunal analizará, conforme al expediente administrativo, si: (1) el remedio concedido fue razonable; (2) las determinaciones de hecho están razonablemente sostenidas por la prueba; y (3) las conclusiones de derecho son correctas. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 D.P.R. 70, 80-81 (1999); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 129 (1998); D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da Ed., Bogotá, Forum, 2001, pág. 534.

La función revisora del tribunal, aunque restringida, tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos administrativos y velar porque sus actuaciones sean conformes a la ley y estén dentro del marco del poder delegado. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, *supra* pág. 129. Este ejercicio por parte del tribunal está enmarcado en dos principios fundamentales que postula

la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2101 y ss.

De otra parte, el propósito de exigir que las obras y la contratación que realiza el Gobierno se efectúen mediante el proceso de subasta es proteger los intereses y dinero del Pueblo. Este mecanismo sirve para promover la competencia, lograr los precios más bajos posibles, evita el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y minimiza los riesgos de incumplimiento. *A.E.E. v. Maxon*, 163 D.P.R. 434, 439 (2004); *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 D.P.R. 864, 871 (1990). *Caribbean Communications v. Policía de Puerto Rico* 176 D.P.R. 978 (2009).

Al igual que otras decisiones administrativas, las resoluciones de las agencias adjudicando subastas se presumen correctas y gozan de deferencia de los tribunales. *Empresas Toledo v. Junta*, 168 D.P.R. 771 (2006). **Las agencias administrativas en este sentido gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas de los licitadores.** Debido a su vasta experiencia y especialización, **éstas se encuentran en mejor posición que los tribunales para determinar el mejor postor considerando los factores establecidos en la ley y el reglamento.** *Empresas Toledo v. Junta, supra.* (Énfasis nuestro).

En la revisión judicial de la adjudicación de una subasta el tribunal no debe sustituir el criterio de la agencia y debe dar deferencia a las determinaciones de hechos que ésta hace, al igual que a su interpretación de las leyes y reglamentos, siempre que sean razonables. *Accumail v. Junta*, 170 D.P.R. 821 (2007). **Las agencias pueden adjudicar la subasta al postor que consideren más apropiado, aún cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve el interés público.** En ausencia de fraude, mala fe, o abuso de discreción, ningún participante tiene derecho a quejarse cuando otra propuesta es escogida ya que ningún postor tiene derechos adquiridos en una subasta. *Empresas Toledo v. Junta, supra*. (Énfasis nuestro).

Como es sabido, en nuestra jurisdicción no existe legislación especial que regule los procedimientos de subasta dirigidos a la adquisición de bienes y servicios para las entidades gubernamentales. *Caribbean Communications Solutions y otros v. Policía de Puerto Rico*, 176 D.P.R. 978 (2009). Con excepción de las etapas de reconsideración y revisión judicial, que son objeto de regulación particular en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et. seq.*, (en adelante LPAU), las agencias gubernamentales son las llamadas a adoptar las normas a seguir en sus propios procedimientos de adjudicación de subastas. 3 L.P.R.A. secs. 2169, 2172; *Caribbean Communications Solutions y otros v. Policía de Puerto Rico, supra*.

No obstante, dado que el objetivo fundamental de una subasta es proteger el erario consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible, **tales procedimientos están revestidos de un gran interés público.** *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Revisión*, 168 D.P.R. 771 (2006); *A.E.E. v. Maxon Eng. Servs., Inc.*, 163 D.P.R. 434 (2004); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 D.P.R. 836 (1999). Por ello, el propósito de la legislación que regula la realización de obras, la contratación de servicios para el Gobierno y los sistemas de subastas gubernamentales, es proteger los intereses y el 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 otorgar los contratos y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Empresas Toledo, Inc. v. Junta de Revisión, supra*; *A.E.E. v. Maxon Eng. Servs., Inc., supra*. Por tanto, **los tribunales tienen el deber de asegurarse que las instrumentalidades públicas cumplen con la ley, con sus propios procedimientos y que tratan de forma justa a los licitadores** al momento de adjudicar una subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C., supra*. (Énfasis nuestro.)

Ahora bien, nuestro más Alto Foro ha señalado que aunque la subasta formal es el método tradicional para regular la adquisición de bienes y servicios, se ha validado como alternativa la compra negociada y el mecanismo de requerimiento de propuestas, también

conocido como "Request for Proposal" (RFP), cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R., supra.*

En comparación con las subastas formales, el requerimiento de propuestas se distingue por ser un procedimiento más flexible, por lo que resulta práctico cuando la subasta persigue la adquisición de bienes o servicios especializados que involucran asuntos técnicos o muy complejos o cuando existen pocos competidores cualificados. *Id.*

Los requisitos a considerar en la adjudicación del contrato se enumeran en el RFP, el cual incluye, entre otros, el valor que se le asigne a estos, el itinerario para recibir y evaluar las propuestas y adjudicar la buena pro, así como los términos del contrato. *R&B Power v. E.L.A., supra.* Estos asuntos pueden discutirse durante la celebración de reuniones, de forma tal que se logre un mejor entendimiento sobre los requisitos y condiciones del RFP. *Caribbean Communications Solutions y otros v. Policía de Puerto Rico, supra.*

**La característica principal del RFP es que permite entablar negociaciones entre los licitadores y el Gobierno durante la evaluación de las propuestas recibidas.** Es decir, a diferencia del procedimiento formal de subasta -donde no hay cabida para la negociación de los términos de las ofertas- el RFP es un mecanismo que admite la compra negociada y, por lo



tanto, confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro. *R&B Power v. E.L.A., supra; Caribbean Communications Solutions y otros v. Policía de Puerto Rico, supra.* (Énfasis nuestro.)

Aunque el procedimiento de subasta formal y el RFP son distintos, no son totalmente incompatibles entre sí. Específicamente, al igual que la subasta formal, **el RFP, está sujeto a los requisitos de notificación que establece la L.P.A.U., así como a los procedimientos de reconsideración y revisión judicial contenidos en dicho estatuto.** *R&B Power v. E.L.A., supra; Caribbean Communications Solutions y otros v. Policía de Puerto Rico, supra.* Más importante aún, las adquisiciones de bienes o servicios que realice el Gobierno mediante RFP están, como toda subasta gubernamental, revestidas de un gran interés público en la protección del erario y en garantizar que dichas adquisiciones se lleven cabo con transparencia, eficiencia y probidad. *Caribbean Communications Solutions y otros v. Policía de Puerto Rico, supra.* (Énfasis nuestro.)

Reiteramos, **tanto en la subasta formal como en el requerimiento de propuestas la agencia tiene que notificar a las partes su determinación por escrito, fundamentada y advirtiéndoles del recurso de revisión disponible.** *Caribbean Communications Solutions y otros v. Policía de Puerto Rico, supra; R & B Power v. E.L.A., supra.* En cuanto al requisito de notificación, se ha dispuesto que el requerimiento de

propuestas participa de características adjudicativas de la misma forma que la subasta tradicional. Por ende, la agencia debe notificar por correo certificado con acuse de recibo a las partes su determinación. **Tal determinación debe exponer los fundamentos por los cuales llegó a la misma y el recurso de revisión disponible, conforme lo exige la sección 3.16 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2166. *R&B Power v. E.L.A, supra.* (Énfasis nuestro.)**

### III.

En el recurso de revisión ante nuestra consideración, MMM alega, en síntesis, que erró la UPR al no adjudicarles el RFP#17-1, siendo ellos los proponentes con la oferta más baja para el segmento de los pensionados elegibles para Medicare. Además, sostienen que la UPR fue arbitraria y violentó el principio de libre competencia al permitirle a MCS tres oportunidades para cambiar su oferta. No le asiste la razón. Veamos.

Según se desprende del expediente, el 31 de agosto de 2016 los proponentes participaron de un procedimiento de interpelación. Esto para presentar sus propuestas y negociar las mismas. De este también surge que se les entregó a los proponentes un documento con detalles y advertencias de la RFP#17-1. En este documento la UPR informó que se podrían considerar otras condiciones al adjudicar el contrato sin que el costo fuese el criterio determinante.<sup>1</sup> El referido documento también dispone lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Apéndice del Recurso, pág. 78.

Además del precio cotizado para los programas requeridos en esta propuesta, deben cumplir con todas y cada una de las disposiciones técnicas y administrativas solicitadas con el diseño de beneficios sin que se afecte el nivel de calidad en los servicios.<sup>2</sup>

Como vimos, el Comité evaluó todas las propuestas, se reunió con los proponentes, y participó de las negociaciones que se llevaron a cabo con estos. A insistencias del comité, el 16 de septiembre de 2016 MCS entregó una última propuesta con una tarifa menor para el segmento de pensionados elegibles para Medicare. Luego del procedimiento de negociación, la UPR determinó que "el programa de beneficios ofrecido por MCS resultó ser el más costo efectivo y ventajoso para todos los pensionados del Sistema UPR ya que razonablemente atiende las necesidades del servicio de cuidado de salud para ambos grupos, elegibles y no elegibles a Medicare, a precios asequibles a éstos."<sup>3</sup>

Luego de un estudio de la totalidad del expediente, es forzoso concluir que la determinación de la UPR está apoyada en evidencia sustancial y en un análisis ponderado por parte de los funcionarios a cargo. El comité recomendó y favoreció la propuesta que más se ajustaba a las necesidades de los pensionados no elegibles y elegibles a Medicare del Sistema de Retiro de la UPR para la cubierta del seguro de salud.

Por otro lado, MMM plantea que la UPR le permitió a MCS presentar propuestas adicionales violentando así

---

<sup>2</sup> Apéndice del Recurso, pág. 78.

<sup>3</sup> Apéndice del Alegato en Oposición a Recurso de Revisión Judicial, pág. 349.

el derecho a la libre competencia. Al respecto, recordemos que la característica principal del "request of proposal" es, precisamente, que permite entablar negociaciones entre los licitadores y el Gobierno durante la evaluación de las propuestas recibidas. Esto es, a diferencia del procedimiento formal de subasta, donde no hay cabida para la negociación de los términos de las ofertas, el RFP es un mecanismo que admite la compra negociada y, por lo tanto, confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación de la buena pro. Según mencionamos, el 31 de agosto de 2016 MMM decidió retirarse del procedimiento de negociación a las 3:35 pm, entregando su propuesta final para el RFP#17-1. No obstante, Triple-S y MCS continuaron el proceso de negociación el cual culminó al día siguiente. Según el expediente, el 6 y 16 de septiembre del mismo año, a instancias del comité, MCS continuó los procedimientos de negociación presentado cotizaciones adicionales. Esto es precisamente la naturaleza del "request of proposal".

Entendemos que los recurrentes no nos han puesto en posición de resolver que la UPR actuó arbitraria, caprichosa o irrazonablemente. No nos ha señalado otra evidencia sustancial en el expediente que desacredite la utilizada por la UPR para sostener la adjudicación a favor de MCS.

Por todo lo anterior, debemos dar deferencia a la determinación de la UPR, pues está fundamentada en

evidencia sustancial que forma parte del expediente administrativo. La revisión judicial en estos casos se circunscribe a determinar si la actuación impugnada fue arbitraria, ilegal o de tal manera irrazonable que constituyó un abuso de discreción. Según indicado, MMM no ha demostrado tal cosa. En estas circunstancias, no estamos en posición de sustituir el criterio de la agencia, por el nuestro.

En fin, no se cometieron los errores señalados.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma el dictamen recurrido. Además, se deja sin efecto la orden de paralización de los procedimientos dictada el 7 de noviembre de 2016.

Adelántese por teléfono, correo electrónico y/o telefax y notifíquese por la vía ordinaria.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones