

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

PROFESSIONAL
CONSULTING
PSHYCOEDUCATIONAL
SERVICES, LLC

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN

Recurrida

PHYSICIAN
CORRECTIONAL

Licitador Agraciado

KLRA202000340

Revisión Judicial
procedente de la
Secretaría Auxiliar en
Programas y Servicios
del Departamento de
Corrección y
Rehabilitación

Sobre:
Solicitud de
Propuesta: Servicios
de Salud Mental
Psiquiátricos y
Terapia Ocupacional
para el Programa de
Rehabilitación y
Tratamiento y para el
Programa de
Instituciones
Juveniles

Caso Número:

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand

Domínguez Irizarry, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de noviembre de 2020.

La parte recurrente, Professional Consulting Phsycoeducational Services, LLC, comparece ante nos y solicita que dejemos sin efecto la notificación emitida por el Departamento de Corrección y Rehabilitación (Departamento), el 15 de septiembre de 2020. Mediante la misma, el referido organismo notificó a la parte recurrente su determinación de descartar sus propuestas sobre servicios mentales y de rehabilitación para la población correccional adulta y juvenil.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se desestima el presente recurso de revisión judicial.

I

El 15 de mayo de 2020, la parte recurrente sometió a la consideración del Departamento una *Propuesta Proyecto de Servicios*

de Salud Mental 2020-2021. Mediante la misma, pretendió la renovación de un contrato de servicios de salud mental que hasta entonces proveyó al Programa de Rehabilitación y Tratamiento para la población correccional adulta, y al Programa de Instituciones Juveniles. Así las cosas, mediante una misiva con fecha del 8 de junio del año en curso, la parte recurrente notificó al Departamento haber advenido al conocimiento de que otra entidad, a saber, Physician Correctional, estaba siendo considerada para ofrecer los servicios en controversia, ello sin que se cumplieran las formalidades de un proceso competitivo.

El 16 de junio de 2020, el Departamento envió una carta a la entidad recurrente en la que le notificó que, en efecto, otro proveedor de servicios expresó su interés de someter una propuesta sobre sus ofrecimientos. En su comunicación, la agencia indicó que, toda vez ello, se ordenaba a la recurrente separar sus propuestas para los respectivos programas de rehabilitación antes indicados, todo “con el propósito de realizar un análisis y estudio de las mismas”.¹ Añadió que, dado a que esta no sometió su ofrecimiento de servicios profesionales de manera individual, resultaba meritorio efectuar la correspondiente evaluación “bajo los mismos parámetros de los cuales ambos proponentes deben tener conocimiento.”² De este modo, el Departamento reafirmó su determinación en cuanto a que la parte recurrente debía entregar por separado cada propuesta de servicios para los programas en controversia y expuso los criterios a cumplirse a fin de que fueran consideradas. Transcribimos *in extenso* los mismos:

[...] Descripción de servicios de Salud Mental para (PIJ):

1. Servicios psicológicos y consejería en prevención, uso y abuso de sustancias durante el ingreso y seguimiento.

¹ Véase Apéndice recurso de *certiorari*, Exhibit 3. Pág. 12.

² Véase Apéndice recurso de *certiorari*, Exhibit 3. Pág. 12.

2. Evaluaciones individualizadas y grupales según la necesidad del menor.
3. Reuniones de Comités de Tratamiento con equipos interdisciplinarios de profesionales y formulación de estrategias al tratamiento del menor.
4. Elaboración de un plan individualizado de servicios.
5. Terapia Ocupacional para Programa Puertas y Niñas.
6. Coordinación y supervisión de los servicios de salud mental.
7. Evaluaciones psiquiátricas por especialistas en niños y adolescentes.
8. Evaluaciones psicológicas forenses solicitadas por los tribunales, comparecencia lo cual incluye y no se limita a comparecencia.
9. Soporte y asesoría para el cumplimiento de las estipulaciones federales que no se regulan según la acción civil CC 94- 2080.
10. Prestación de servicios de emergencia y servicios on-call 24/7 (manejo en crisis).
11. Capacitación al personal de seguridad y servicio directo a los menores según la acción civil CC94-2080.
12. Coordinación de los servicios de salud mental en clínicas externas o facilidades de hospitalización.
13. Reuniones con el consultor y monitora federal de salud mental y discusiones de casos según la acción civil CC94- 2080.
14. Coordinación, redacción de los acuerdos colaborativos con universidades para la práctica clínica e investigaciones. Supervisar los internos en el área clínica.
15. Entrevistas, evaluaciones psicológicas y consejería en salud mental y sustancias para los menores y su familia en los centros de servicios multifamiliares. Talleres para familia y menores. Discusiones de casos con las instituciones y referidos existen agencias externas entre otras.
16. Evaluación y servicio en prevención de sustancias a familia y menores.
17. Realización e interpretación de pruebas de sustancias psicoactivas y pruebas de alcohol.

18. Asesoría y apoyo a los procedimientos y normas de salud mental de la agencia.

19. Consultoría con la Oficina del Monitor Federal y el Departamento de Justicia Federal para el fiel cumplimiento de las estipulaciones federales del caso civil CC 94-2080.

20. Reunión y elaboración de estrategias con el equipo de modificación de conducta.

21. Llevar a cabo evaluaciones psicométricas a participantes activos e inactivos, ofrecer terapias de servicios relacionados, terapias ocupacionales y psicológicas requeridas por el área educativa.

22. Discusiones de casos en la División de Evaluación y Clasificación en Nivel Central.

Servicios, cantidad de los recursos y horas servicios directos para el Negociado de Instituciones Juveniles:

Servicio	Cantidad de recursos	Horas de servicio directo semanal	Total de horas al año a base de 52 semanas
Coordinadora de salud mental	1	40 hrs.	2,080
Psicólogos (uno de Psicólogo debe poseer experiencia en Psicología Forense)	3	105 hrs.	5,460
Consejera en sustancias CDTS Villalba	1	40 hrs.	2,080
Consejero en sustancias CDTS Ponce	1	40 hrs.	2,080
Terapeuta Ocupacional	1	30 hrs.	1,560
Psicólogo de Multifamiliares	2	16 hrs.	832
Psiquiatra	2	50 hrs.	2,600
Consejera en sustancias en los multifamiliares	2	16 hrs.	832
Total	13	312 hrs.	17,524

Descripción de Servicios directos:

- Evaluaciones iniciales.
- Evaluaciones de seguimiento.

- Terapias grupales e individuales.
- Evaluación e identificación de conducta de riesgo.
- Redacción de informes y documentación en el expediente electrónico.
- Adiestramientos.
- Coordinación y referidos externos.
- Emergencias y llamadas on call.
- Reunión de equipo.
- Discusiones de casos.
- Comité de Tratamiento.
- Consultas médicas.
- Realización de Pruebas toxicológicas e interpretación.
- Discusión de caso, equipo y familia.

El proponente deberá tomar en consideración todo lo necesario para cumplir con los servicios de salud mental requerido para (PIJ) y no limitarse exclusivamente a las horas establecidas en la tabla ante señaladas de servicios directos.

[...] Una de las responsabilidades del PRT es ofrecerle los servicios de salud mental, desglosaremos los requerimientos para el ofrecimiento de los mismos:

Descripción de servicios de salud mental requeridos para PRT:

1. Coordinación y supervisión de servicios de salud mental.
2. Coordinación de servicios con otras agencias, públicas y privadas, de acuerdo con las necesidades del participante, así como la disponibilidad de recursos para ofrecer charlas y orientaciones a los participantes.
3. Coordinación, redacción de acuerdos colaborativos con universidades para los internados clínicos.
4. Supervisión de internos en psicología clínica.
5. Evaluaciones y reevaluaciones psicológicas.
6. Administración de pruebas, inventarios, cuestionarios entre otros instrumentos, la corrección e interpretación de las mismas. Deben tener los protocolos, pruebas y demás instrumentos a utilizar, en acuerdo con el PRT podrán utilizar el programa de corrección de las MMPI-2.
7. Entrevistas.
8. Evaluaciones psicológicas y consejería en salud mental para los residentes y su familia en los centros (Hogar Intermedio para Mujeres y Centro de Tratamiento Residencial).
9. Evaluaciones psicológicas forenses solicitadas por el tribunal para la resolución de los procesos del sistema judicial. Éstas son una herramienta donde se analiza, investiga, evalúa, predice y diagnostica la conducta o

comportamiento de la persona con el objetivo de dar contestación a las solicitudes previamente presentada por los jueces, fiscales, abogados, etc. La misma será utilizada para los casos donde se deben evidenciar a través de entrevistas, pruebas psicológicas diagnósticas y la ponderación del perito (psicólogo), conduciendo a la redacción del informe que servirá como apoyo para el proceso judicial. Además, se solicitará la comparecencia del perito en el proceso judicial para explicar el informe al tribunal. Algunas de las solicitudes de dichos informes irán conducidos a: la evaluación del riesgo de reincidencia, valoración y evaluación del estado psicológico, evaluación de la peligrosidad criminal, establecimiento de medidas de seguridad, evaluación de la credibilidad del testimonio, valoración psicológica de la capacidad para ser juzgado, valoración de la imputabilidad.

10. Tratamiento individual dirigido a trabajar áreas identificadas en el Plan de Tratamiento Individualizado.

11. Tratamiento grupal con un enfoque psico educativo, ofrecida por psicólogos clínicos, en grupos de no más de 17 participantes en programas de comunidad, instituciones y otras facilidades gubernamentales.

12. Redactar las recomendaciones pertinentes en cuanto al plan de tratamiento a seguir.

13. Redacción de Informes Psicológicos, Informes de Ajustes y Progreso, Informes de Baja de Tratamiento, Informes de Notificación de Ausencia y otros.

14. Redacción de informes estadísticos sobre la labor realizada.

15. Discusiones de casos con Técnicos de Servicios Sociopenales del Negociado de Comunidad e Instituciones Correccionales, así como Tribunales, Junta de Libertad bajo Palabra y alta gerencia de la Agencia.

16. Comparecencia tribunales y vistas administrativa si es requerido, como perito o para la discusión referente a cualquiera de los casos que atiende.

17. Confección y ofrecimiento de adiestramientos o talleres solicitados por la Agencia. En temas como, pero sin limitarse a ellos: ley 54, ley 246, redacción de informes, técnicas de terapia grupal, manejo de sistemas tecnológicos para el ofrecimiento de terapias, entre otros.

18. Participación en adiestramientos organizados por la Agencia, con el fin de mejorar profesional y personalmente.

19. Capacitación al personal de seguridad y servicio directo del PRT.

20. Reuniones con el jefe (a) del PRT y discusiones de casos.

21. Manejo de crisis.

22. Disponibilidad de algún servicio de teleconsulta, el recurso debe contar con el equipo y materiales para poder realizar el servicio de ser requerido y evidenciarlo.

23. Cada recurso ha de tener medios de transportación para el ofrecimiento de servicios a las diferentes facilidades gubernamentales.

24. Realizar cualquier otra tarea afín con el puesto.

Recursos	Oficinas PRT y Centros	Horas de servicio directo semanal por recurso	Total de horas semanales	Total de horas al año a base de 52 semanas
Coordinado (a) de salud mental	Todas	40 horas	40 horas	2,080 horas
4 Psicólogos	Aguadilla	30 horas	120 horas	6,240 horas
4 Psicólogos	Bayamón	35 horas	140 horas	7,280 horas
3 Psicólogos	Caguas	30 horas	90 horas	4,640 horas
4 Psicólogos	Ponce	35 horas	140 horas	7,280 horas
3 psicólogo	San Juan	30 horas	90 horas	4,680 horas
2 Psicólogos	HIM	30 horas	60 horas	6,120 horas
1 Psicólogo	CTR	30 horas	30 horas	1,560 horas
Total de recursos 22	7	260 horas	710 horas	36,920 horas

Descripción de Servicios directos:

- Evaluaciones y reevaluaciones.
- Redacción de notas de progreso.
- Redacción de informes de cierre, ajuste y progreso.
- Terapias grupales e individuales.
- Evaluación e identificación de conducta de riesgo.
- Redacción de informes y documentación en el expediente.
- Creación y ofrecimiento de adiestramientos.
- Coordinación y referidos externos.
- Manejo de situaciones de crisis.
- Administración de pruebas.
- Supervisión de internos.
- Reuniones de equipo.
- Discusiones de casos.

El proponente deberá tomar en consideración todo lo necesario para cumplir con los servicios de Salud Mental requeridos para (PRT) y no limitarse exclusivamente a las horas establecidas en la tabla antes señalada de servicios directos.

[...].

El 30 de junio de 2020, fecha límite para la presentación de las propuestas de servicios de salud mental y rehabilitación conforme lo requerido por el Departamento, la parte recurrente actuó de conformidad. Por su parte, Physician Correctional también obró a tenor con ello. Poco después, el 14 de agosto de 2020, la entidad compareciente remitió una segunda misiva al Departamento denunciando una alegada falta de rigor en la tramitación de la solicitud y evaluación de las propuestas en controversia.

Así las cosas, el 15 de septiembre de 2020, el Departamento dirigió a la parte recurrente una comunicación intitulada *Notificación de la Decisión del Proceso de Evaluación de Propuestas para Ofrecer Servicios de Salud Mental en las Instituciones Correccionales del Departamento de Corrección y Rehabilitación*. Mediante la misma, le expresó que, luego de que sus propuestas sobre prestación de servicios de salud mental fueran evaluadas, se determinó no favorecer las mismas. De este modo y sin abundar sobre las razones por las cuales se descartaron sus ofrecimientos, el Departamento notificó su determinación de no renovar los contratos pertinentes. Los servicios en disputa se adjudicaron a favor de Physician Correctional.

Inconforme, el 18 de septiembre de 2020, la parte recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. Ese mismo día, solicitó la paralización de los procedimientos en auxilio de nuestra jurisdicción, petición que le concedimos en virtud de la *Resolución* emitida el 21 de septiembre

de 2020. En el recurso de epígrafe, la parte recurrente expone el siguiente señalamiento:

Erró el DCR al no incluir en el Aviso de Adjudicación los fundamentos requeridos por ley.

Luego de examinar el expediente de autos y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes de epígrafe, estamos en posición de expresarnos.

II

En nuestro estado de derecho, las subastas gubernamentales están revestidas de un alto interés público, puesto que aspiran a promover una sana administración. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336 (2016); *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR 780 (2012); *Caribbean Communications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009); *Marina Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 854 (2007). El objetivo fundamental de un procedimiento de subasta es proteger el erario mediante la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006); *A.E.E. v. Maxon Eng. Servs., Inc.*, 163 DPR 434 (2004); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999). De igual forma, las subastas propenden a que el Gobierno lleve a cabo sus funciones como comprador de una forma eficiente y honesta, al margen del favoritismo, dispendio, extravagancia y descuido en el otorgamiento de los contratos. *Aluma Const. v. AAA*, 182 DPR 776 (2011); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334 (1971).

Por su parte, el *requerimiento de propuesta* (“request for proposal”), constituye un mecanismo alternativo a la subasta para que el gobierno central o los municipios adquieran bienes y servicios que, de ordinario, son especializados o de alta complejidad técnica. *P.R. Eco Park, et al. v. Mun. de Yauco*, 202 DPR 525 (2019); *R&B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007). El mismo destaca por su informalidad y flexibilidad, “así como por el grado de discreción que

se le confiere a la entidad pública en la consideración de la propuesta recibida, en comparación con la subasta tradicional.” *Íd*, pág. 623. En término de su contenido, un requerimiento de propuesta debe enumerar los requisitos y factores que habrán de guiar el criterio para la adjudicación del contrato. *Íd*, pág. 622.

Ahora bien, el estado de derecho reconoce que el requerimiento de propuesta participa de ciertas características propias a la subasta. *P.R. Eco Park, et al. v. Mun. de Yauco*, supra; *R&B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007). Al amparo de la referida premisa, la norma establece que le son de aplicación los principios generales establecidos en la Sección 3.16 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para el Gobierno de Puerto Rico, Ley 38-2017, 3 LPRA sec. 9656, incluyendo el derecho de la parte afectada a una **notificación adecuada de los fundamentos** de la adjudicación, así como del recurso de revisión disponible. *Íd*, pág. 624. Por tanto, un requerimiento de propuesta no está exento de revisión judicial, aunque la legislación no lo disponga. *P.R. Eco Park, et al. v. Mun. de Yauco* supra; *R&B Power v. ELA*, supra. Por igual, la doctrina supedita la eficacia jurídica de la notificación pertinente a que la misma exponga, al menos, los nombres de los licitadores participantes, conjuntamente con una síntesis de sus propuestas, los criterios que se consideraron para adjudicar la misma y los defectos de las propuestas de los licitadores perdidosos. *Pta. Arenas Concrete Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733 (2001).

El cumplimiento de las formalidades antes indicadas es de carácter jurisdiccional. *P.R. Eco Park, et al. v. Mun. de Yauco*, supra. Las mismas responden a que, el derecho de cuestionar una subasta, así como un requerimiento de propuesta, mediante la oportuna presentación de un recurso de revisión judicial es parte del debido proceso de ley, razón por la cual se hace indispensable una notificación adecuada. *Íd*. Siendo así, ante una notificación

defectuosa, se priva a este Foro de jurisdicción para entender sobre el asunto de que trate.

III

En la presente causa, la parte recurrente sostiene que el Departamento incidió al no incluir los fundamentos de su determinación en el aviso de adjudicación del contrato sobre servicios de salud mental para los programas aquí en controversia. En esencia, plantea que la notificación correspondiente no fue una adecuada, toda vez que la misma incumplió con los criterios en ley que propenden para su eficacia.

Por su parte, el Departamento sostiene que no le asiste obligación alguna de velar por la concurrencia de los criterios que legitiman la notificación de una subasta o requerimiento de propuesta, toda vez que, a su juicio, la presente causa no versa sobre ninguno de dichos mecanismos, sino sobre una *contratación de servicios profesionales*. En el ánimo de sostener su argumento, invoca las disposiciones de la Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales, Ley 237-2004, 3 LPRA sec. 8611, *et seq.* Por igual, alude a los términos del *Reglamento de Subastas del Departamento de Corrección y Rehabilitación*, Reglamento Núm. 6470 de 4 de junio de 2002, según enmendado. Según sostiene, la Ley 237-2004, *supra*, lo faculta para efectuar la contratación de servicios profesionales o consultivos y, el Reglamento Núm. 6470, *supra*, en este escenario, lo exime de cumplir con las exigencias propias a una subasta formal.

Lo cierto es que la Ley 237-2004, *supra*, permite la contratación de *servicios profesionales*, sin embargo, establece claramente que este método de adquisición de servicios es uno de carácter excepcional. 3 LPRA sec. 8612. Por su parte, el Reglamento

6470, *supra*, si bien en su Sección 17.6 exige la contratación de servicios profesionales y consultivos de las formalidades de las subastas, en su Sección 23.1, contempla un *Procedimiento de Subasta Alterno* para los casos en los que resulte preciso obtener servicios que, entre otros, involucren la consideración de **los grados de experiencia o técnica profesional**. Este procedimiento se rige a través de la emisión de una solicitud de propuesta. Véase Sección 23.12, Reglamento Núm. 6470, *supra*. Por igual, y sobre el *Proceso de Evaluación de Propuestas*, la Sección 23.13, (2)(e) del antedicho Reglamento, garantiza a los licitadores perdidosos un aviso por escrito.

Al examinar detenidamente los hechos que dieron génesis a la presente causa apelativa, no podemos sino descartar la afirmación de que la controversia de autos versa sobre una mera contratación de servicios profesionales. Resulta preciso tener en cuenta el sinnúmero de exigencias cuyo cumplimiento el Departamento requirió a la parte recurrente a fin de que las propuestas pertinentes fueran evaluadas, para firmemente concluir que, al así actuar, revistió el proceso de autos como un requerimiento de propuesta. La consideración aquí en controversia se sujetó al cumplimiento de una cantidad sustancial de requisitos respecto a los cuales se suministró una información cierta que resultó de provecho para el Departamento. Por igual, el Departamento, en su comunicación del 16 de junio de 2020, indicó a la parte recurrente que, dada la existencia de una competencia respecto a la adjudicación de los servicios en disputa, “las **propuestas** [debían] evaluarse bajo los mismos parámetros de los cuales ambos proponentes [debían] tener conocimiento”. En esa misma misiva, el Departamento expresamente le solicitó a la recurrente “la entrega de la **propuesta** de forma individual”, de modo que pudiera participar del proceso de consideración pertinente. En este contexto, no podemos olvidar que,

en la notificación aquí impugnada, el Departamento aludió a la existencia de un “personal designado [para] evaluar las **propuestas**”, que tuvo a su haber entender sobre el ofrecimiento de la parte recurrente. Así pues, no puede ahora, el Departamento, escudarse en la Ley 237-2004, *supra*, para soslayar el cumplimiento de los requisitos que legitiman los requerimientos de propuestas, de modo que se garantice a plenitud la ejecución de los derechos de todos los participantes en los mismos.

Al examinar el contenido de la notificación impugnada somos del criterio de que, tal cual lo propuesto por la parte recurrente, no concurren las exigencias reconocidas por el estado de derecho para legitimar su oponibilidad. Ciertamente, la insuficiencia de fundamentos en la notificación de la adjudicación del contrato sobre servicios de salud mental para los programas de rehabilitación de la población correccional adulta y juvenil del Departamento, así como, también, la ausencia total de expresión relativa a las propuestas que tuvo a su haber considerar, constituyen un defecto de carácter sustantivo que priva a la parte recurrente de cuestionar la corrección del quehacer administrativo ejercido. Igualmente, ello incide sobre la facultad que le asiste a este Foro para ejercer sus funciones de revisión a cabalidad.

El contenido de los avisos de adjudicación en controversia dista de la adecuación que, mediante ley pretende implantar nuestro ordenamiento jurídico, ello en atención al alto interés público que reviste a los procesos de subastas y requerimiento de propuestas gubernamentales o municipales. Un sencillo ejercicio de revisión permite advertir que el Departamento, entre otros incumplimientos de trascendencia, no expuso un resumen de las propuestas de los participantes, las razones por las cuales aquellas sometidas por la parte recurrente fueron descartadas, así como, tampoco, lo remedios a su haber para impugnar la determinación

emitida en su contra. Consecuentemente, ello hace de la notificación del Departamento una deficiente, que no produce efecto jurídico alguno.

En mérito de lo anterior, resolvemos que el Departamento incumplió con los requisitos jurisdiccionales estatuidos para imprimir eficacia a su quehacer. La notificación de su determinación es una defectuosa e inadecuada. La misma no permite entrever las razones por las cuales se descartaron las propuestas de la recurrente sobre los servicios en disputa, ni esboza los parámetros de adjudicación empleados en la gestión de seleccionar al licitador agraciado. Siendo así, dado a que el proceso en cuestión está matizado por las características de un requerimiento de propuesta, la deficiencia resuelta redundante en suprimir nuestra jurisdicción, hasta tanto se cuente con una notificación adecuada y conforme a ley.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se desestima el presente recurso de revisión judicial. Se deja sin efecto la paralización decretada el 21 de septiembre de 2020.

Notifíquese inmediatamente a todas las partes.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Bermúdez Torres disiente con opinión escrita.

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

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

PROFESSIONAL
CONSULTING
PSHYCOEDUCATIONAL
SERVICES, LLC

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
CORRECCIÓN Y
REHABILITACIÓN

Recurrida

PHYSICIAN
CORRECTIONAL

Licitador Agraciado

KLRA202000340

Revisión Judicial
procedente de la
Secretaria Auxiliar en
Programas y Servicios
del Departamento de
Corrección y
Rehabilitación

Sobre:
Solicitud de
Propuesta: Servicios
de Salud Mental
Psiquiátricos y
Terapia Ocupacional
para el Programa de
Rehabilitación y
Tratamiento y para el
Programa de
Instituciones
Juveniles

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ BERMÚDEZ TORRES

I.

Dos razones fundamentales me obligan a distanciarme del criterio Mayoritario. Primero, añadir requisitos no dispuestos en la Ley Núm. 237-2004 desnaturaliza el proceso de contratación de servicios profesionales, frustrando los propósitos de dicho estatuto. Segundo, pero no menos importante, al hacerlo, peligrosamente se disuade a las agencias a que, en este tipo de contratación, establezcan mayores y mejores controles en beneficio de la sana administración e interés público. Elaboro.

II.

A.

Sin duda, el proceso de **subasta formal** es el método tradicional en la adquisición de bienes y servicios por el Gobierno.¹

¹ La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2101 *et seq.*, excluye expresamente a

Como alternativa válida, también se ha reconocido el mecanismo **informal** “*request for proposal*” o “*RFP*”. Éste se utiliza en la adquisición de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados.²

Entre ambos, se destaca la diferencia en el grado de flexibilidad e informalidad. Mientras la subasta es altamente formal y poco flexible, el *RFP* es informal y flexible. En este proceso informal, la entidad pública tiene un mayor grado de discreción en la consideración de la propuesta recibida.³ Por ejemplo, este mecanismo de *RFP* 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.⁴ **Esta oportunidad de revisar y modificar propuestas, es, en palabras del Tribunal Supremo de Puerto Rico, el factor principal para determinar si en efecto hubo una negociación en un procedimiento de subasta mediante un *RFP*.**⁵

Ahora bien, las diferencias entre ambos mecanismos no los hacen totalmente incompatibles. De hecho, como mecanismo alterno al procedimiento tradicional, el *RFP* comparte características de la subasta formal. Al igual que la subasta formal, el *RFP* está sujeto a los requisitos de notificación, así como los procedimientos de reconsideración y revisión judicial contenidos en la LPAU.⁶ Claro está, igual que la subasta formal, las adquisiciones de bienes o

las subastas de los procedimientos adjudicativos formales. Se consideran informales no cuasi-judiciales. 3 LPRA §§ 2151, 2169; *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 993-994 (2009).

Aun cuando el caso del Tribunal Supremo de Puerto Rico se resolvió bajo las disposiciones de la LPAU derogada, su determinación es cónsona con la LPAU vigente, toda vez que las secciones discutidas no sufren modificaciones por la Asamblea Legislativa. Por tanto, lo resuelto bajo dicha ley, le es aplicable al caso ante nos.

² *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 996; *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 621-622 (2007).

³ *R & B Power v. E.L.A.*, supra, pág. 623.

⁴ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 997; *R & B Power v. E.L.A.*, supra.

⁵ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 997.

⁶ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 998; *R & B Power v. E.L.A.*, supra.

servicios que realice el Gobierno por medio de un *RFP* están revestidas de un gran interés público en la protección del erario y en garantizar que dichas adquisiciones se lleven a cabo con transparencia, eficiencia y probidad.⁷ El mismo razonamiento opera al inversa: el hecho de que el *RFP* comparta cualidades o características de la subasta formal, no lo convierte en una subasta formal.

B.

De forma complementaria, la Ley Núm. 237-2004, Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA,⁸ regula, en un solo estatuto, los requisitos de contratación de servicios profesionales o consultivos que otorgan las entidades gubernamentales por concepto de servicios profesionales o consultivos a individuos y entidades privadas. Su Artículo 1 define “servicios profesionales” como aquellos cuya prestación principal consista en el producto de la labor intelectual, creativa o artística, o en el manejo de destrezas altamente técnicas o especializadas.⁹

Esta legislación persigue prohibir “el desembolso de fondos públicos por servicios prestados sin que medie previamente un contrato gubernamental válido que cumpla con todos los requisitos estrictos sobre contratación gubernamental”.¹⁰ El Artículo 2 limita este tipo de contratación a casos en los que la entidad gubernamental no cuente o no pueda utilizar los recursos internos a ser contratados, o cuando el “*expertise*” destreza o experiencia del contratista sea necesario para la consecución de los fines para lo cual es contratado.¹¹

⁷ *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 998.

⁸ 3 LPRA §§ 8611-8615.

⁹ 3 LPRA § 8611.

¹⁰ *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, 190 DPR 448, 446 (2014).

¹¹ Dispone:

Este estatuto regulador¹² establece los requisitos que todo contrato entre una entidad gubernamental y un contratista debe cumplir. Algunos de estos requisitos son que todo contrato: 1) tiene que ser de naturaleza prospectiva; 2) únicamente se pagarán servicios rendidos; 3) tiene que constar por escrito;¹³ y 4) tiene que establecer las fechas de otorgamiento y su vigencia.¹⁴ Estas rigurosas exigencias, responden al interés del Estado de prevenir el despilfarro de corrupción y el amiguismo en la contratación gubernamental y así promover una administración pública sana y recta.¹⁵ Ha reiterado el Tribunal Supremo de Puerto Rico, que:

Los estatutos que regulan y ordenan la realización de obras y adquisición de bienes y servicios para el Estado, sus agencias y dependencias, y los municipios, tienen como propósito la protección de los intereses y recursos fiscales del Pueblo contra el dispendio, la prevaricación, el favoritismo y los riesgos del incumplimiento.¹⁶

Si bien la Ley Núm. 237-2004 establece los requisitos con los que hay que cumplir al otorgar los contratos de servicios profesionales o consultivos; los límites a los honorarios; y las cláusulas “mandatorias” que deben incluirse, **no dispone del procedimiento que debe utilizarse para seleccionar con quién se va a contratar. Lógicamente, igual que ocurre en los casos de subastas formales y RFP, las agencias gubernamentales son las llamadas a adoptar las normas a seguir en dichos procedimientos.**¹⁷

La contratación de servicios profesionales o consultivos se perfeccionará excepcionalmente y se utilizará únicamente cuando la entidad gubernamental no cuente o no pueda utilizar los recursos internos a ser contratados, o cuando el “expertise” destreza o experiencia del contratista sea necesario para la consecución de los fines para lo cual es contratado. En todo proceso de contratación que sea otorgado entre una entidad gubernamental y un contratista, se tomará en cuenta la necesidad real de los servicios a contratarse, la situación económica y el presupuesto de la entidad gubernamental contratante. 3 LPRA § 8612.

¹² Supra.

¹³ Esta legislación establece que para que un contrato otorgado entre el Estado y una parte privada sea válido y exigible, tiene que constar por escrito previo a las prestaciones correspondientes. *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, supra, pág. 458.

¹⁴ 3 LPRA sec. 8613; *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, supra, pág. 459.

¹⁵ *Vicar Builders v. ELA et al*, 192 DPR 256, 262 (2015); *Rodríguez Ramos v. ELA et al*, supra.

¹⁶ *Colón Colón v. Mun. Arecibo*, 170 DPR 718, 725 (2007); Véase *Lugo v. Municipio de Guayama*, 163 DPR 208 (2004); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296, 300 (1973).

¹⁷ Con excepción de las etapas de reconsideración y revisión judicial, que son objeto de regulación particular en la LPAU, las agencias gubernamentales son las llamadas a adoptar las normas a seguir en sus propios procedimientos de adjudicación de subastas. 3 LPRA §§ 2169, 2172; *Caribbean*

En tal sentido, el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011 establece que el Departamento de Corrección y Rehabilitación, en adelante DCR, es el organismo responsable de implementar la política pública relacionada al sistema correccional y de rehabilitación.¹⁸ Entre las facultades de esta Agencia, está el “incorporar y ampliar los programas de salud correccional y salud mental para hacerlos disponibles a toda su clientela”.¹⁹

Ya desde el 2014, en virtud de la Ley 151-2014,²⁰ el DCR estaba autorizado a “[e]stablecer programas para prestar a la población correccional servicios medicoasistenciales y hospitalarios adecuados, dirigidos a la prevención de enfermedades y el diagnóstico y pronto tratamiento del paciente”; “[o]btener servicio mediante contrato de personal técnico, profesional o altamente especializado o de cualquier otra índole, que sea necesario para los programas del Departamento”; “[a]doptar, establecer, desarrollar, enmendar, derogar e implementar reglas, reglamentos, órdenes, manuales, normas, y procedimientos para el funcionamiento efectivo del Departamento y de los organismos bajo su jurisdicción, a los fines de regir su seguridad, la disciplina interna y la conducta de los funcionarios, empleados y de la clientela, así como los programas y servicios”; y “[a]signar, delegar y conferir responsabilidades y facultades al personal del Departamento a base de criterios que permitan el uso más eficaz de los recursos, excepto las facultades de nombramiento, adoptar reglamentos y formular la política normativa del Departamento”.²¹

Communications v. Pol. de P.R., supra; *Perfect Cleaning v. Centro Cardiovascular*, 162 DPR 745, 757 (2004).

¹⁸ 3 LPRA, Ap. XVIII, Art. 4.

¹⁹ 3 LPRA, Ap. XVIII, Art. 5(d).

²⁰ Supra.

²¹ 3 LPRA, Ap. XVIII, Art. 7(g), (o), (aa) y (nn).

El 4 de junio de 2002, el Secretario del DCR aprobó el Reglamento Núm. 6470, Reglamento de Subastas del Departamento de Corrección y Rehabilitación.²² En éste, se establecieron los procedimientos a seguir en toda subasta pública de adquisición o disposición que efectúe, así como aquéllas que efectúen las agencias que lo componen, para adquirir bienes y servicios.²³

De cardinal importancia para el caso que nos ocupa, la Sección 17.6(12) del aludido Reglamento Núm. 6470, dispositiva de las condiciones eximentes de subasta formal, diáfananamente establece, que **el DCR no tiene que llevar a cabo subasta pública formal “[c]uando se trate de servicios profesionales y consultivos que no requieran subasta y las tareas a ejecutarse no constituyan un puesto.”**²⁴

III.

No debe haber controversia en que la solicitud de propuestas emitida por el DCR no fue parte de un proceso de *RFP*, pues solo tenía como propósito seleccionar los profesionales que se contratarían para proveer servicios de salud mental a los programas de Rehabilitación y Tratamiento y al de Instituciones Juveniles. El DCR, dentro de las facultades que la Ley le confiere, determinó que, debido a la competencia en servicios profesionales, era necesario que las propuestas cumplieran con ciertos requisitos para poder evaluarlos bajo la misma rubrica. Con el propósito de realizar un análisis y estudio de las mismas, exigió que las propuestas de servicios fueran entregadas por separadas y de esa forma, poder considerarlas bajo los mismos parámetros. Para la Mayoría de este Panel, ello convirtió el proceso de contratación en un *RFP*, en el que se incumplió con la notificación adecuada.

²² Este Reglamento derogó el anterior Reglamento Núm. 5371 conocido como Manual de Normas Básicas de Funcionamiento; Reglamento de Subastas de 11 de enero de 1995.

²³ *Supra*, Art. 3.

²⁴ *Supra*.

Contrario al criterio mayoritario, estoy convencido que dicha actuación no convirtió automáticamente el proceso en uno más formal, exigente de una notificación bajo los estándares de una subasta formal o un *RFP*. De hecho, ni siquiera los suplidores interesados tuvieron la oportunidad de negociar sus propuestas, factor fundamental para determinar que el proceso es en efecto un *RFP*.

Como hemos visto, la Ley Núm. 237-2004, faculta a dicha Agencia a contratar este tipo de servicios sin imponerle la obligación de cumplir con las formalidades del debido proceso de ley que se establecen en la sección 3.16 de la LPAU,²⁵ pues no se trata de la contratación de compra de bienes o servicios no profesionales. Las disposiciones de la LPAU relativas a la adjudicación formal, reconsideración y adjudicación de subastas no aplican al proceso de seleccionar las personas con las que se van a contratar los servicios profesionales. Aplican a los procedimientos administrativos de reglamentación, adjudicación formal de controversias, licencias e investigación y excluye expresamente las subastas de los procedimientos adjudicativos formales regulados en dicha ley.

Como si lo anterior fuera poco, el Reglamento vigente adoptado en virtud de la Ley habilitadora del DCR faculta al Secretario a contratar con personas o entidades privadas para implantar las disposiciones o lograr los propósitos del propio estatuto. Cónsono con lo anterior y como ya mencionamos, la Ley Núm. 237-2004, establece unos parámetros uniformes o requisitos para la contratación de servicios profesionales o consultivos para las agencias y entidades gubernamentales sin disponer un procedimiento o mecanismo en particular a utilizarse para

²⁵ 3 LPRA § 9656.

seleccionar la persona con quien se van a contratar los servicios profesionales o consultivos.

Si en virtud de estos estatutos el DCR podía efectuar el trámite de contratación de este tipo de servicios profesionales de la forma más informal y menos rigurosa, entonces válidamente podía añadir requisitos o requerimientos en el ánimo de obtener el mejor y más efectivo servicio. Sencillamente, como dice el refrán popular, quien puede lo más, puede lo menos. Si bien el trámite seguido por el DCR añadió requerimientos adicionales que procuraron la máxima protección del interés público, siguió siendo un procedimiento *sui generis*, sin convertirse en un *RFP* y mucho menos en una subasta formal. De nuevo, se trata de la contratación de servicios profesionales y consultivos que no requieren subasta y las tareas a ejecutarse no constituyen un puesto.

Deben considerarse plausibles iniciativas como las que lleva a cabo el DCR, pues, sin la obligación de hacerlo y en beneficio del interés público, insuflan a estos procesos de contratación de servicios, garantías adicionales con el objetivo de tener un mayor número de opciones al momento de decidir con quién contratar. En cambio, convertirlos en procesos más formales y exigirles cumplir con exigencias legales aplicables a otros mecanismos de contratación, podría causar que las agencias se cohíban de imponer requisitos adicionales, para evitar se anulen sus adjudicaciones. Ello, en detrimento del mejor interés público. Por ello, respetuosamente *disiento*.

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de noviembre de 2020.

Abelardo Bermúdez Torres
Juez de Apelaciones