

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL I

TRIPLE-S SALUD, INC.

Recurrente

v.

AUTORIDAD DE  
ACUEDUCTOS Y  
ALCANTARILLADOS  
DE PUERTO RICO

Recurrida

KLRA202200004

Revisión Administrativa  
procedente de la Autoridad  
de Acueductos y  
Alcantarillados de Puerto  
Rico

Solicitud de Propuestas  
(*Request for Proposal*) “RFP”  
para el Plan Médico de  
Empleados de la Autoridad  
de Acueductos y  
Alcantarillados de Puerto  
Rico

Sobre:  
Impugnación de  
Adjudicación de Solicitud de  
Propuesta (*RFP*)

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán<sup>1</sup>, el Juez Candelaria Rosa y la Juez Méndez Miró<sup>2</sup>.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2022.

Comparece la recurrente, Triple-S Salud, Inc. (Triple-S) mediante el recurso de epígrafe. En su escrito, nos solicita la revocación de una adjudicación de propuestas emitida por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA). Se adelanta la confirmación de dicha determinación administrativa.

En efecto, el presente caso gira en torno a la adjudicación de un requerimiento de propuestas (*request for proposals* o RFP) dirigido a planes médicos, aseguradoras y administradores de servicios de salud que proveen servicios médicos, con el propósito de administrar o

<sup>1</sup> De debido a la inhibición del Hon. Roberto J. Sánchez Ramos, mediante OATA-2022-053 se designó al Hon. Félix R. Figueroa Cabán, en su sustitución, para entender y votar en el recurso de epígrafe.

<sup>2</sup> Debido a que, desde el 13 de marzo de 2022, el Hon. Misael Ramos Torres dejó de ejercer funciones como Juez del Tribunal de Apelaciones, mediante OATA-2022-061 se designó en su sustitución a la Hon. Gina R. Méndez Miró para entender y votar en el recurso de epígrafe.

asegurar a los empleados de la AAA y a sus dependientes elegibles. Surge de la determinación administrativa recurrida que la agencia constituyó un Comité Evaluador del RFP de Plan Médico, integrado por miembros de la alta gerencia y líderes sindicales. Además, contó con la compañía de seguros Lone Star Insurance Producers, Inc. (Lone Star) como consultora, a la cual los proponentes cursaron sus preguntas y Lone Star compartió las contestaciones dentro de las fechas establecidas en el RFP. Para el 14 de octubre de 2021, las únicas propuestas que se recibieron fueron de Triple-S y Medical Card System (MCS), las cuales cumplieron con toda la documentación requerida.

La determinación administrativa también hizo constar que, luego de entregadas las propuestas, el 26 de octubre de 2021, Lone Star presentó los resultados de las propuestas iniciales y las discutió en detalle a satisfacción del Comité Evaluador. Como resultado, el Comité aprobó a Lone Star proceder con la negociación con los proponentes Triple-S y MCS, manteniendo la estructura de beneficios sin cambios. De tal manera, el 27 de octubre de 2021, Lone Star convocó a ambos proponentes por separado a una reunión virtual de negociación. Ello resultó en cambios en los precios cotizados por los proponentes, los cuales revisaron sus propuestas financieras iniciales y mantuvieron la estructura de beneficios sin cambios.

Los resultados finales de las propuestas financieras se detallan en la tabla que se reproduce a continuación<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> La adjudicación hace constar que los costos se calcularon a base de 3,277 contratos activos de empleados bajo el programa autoasegurado y 912 contratos activos de empleados bajo el programa tarifado. Véase, *Notificación y selección del proponente de la solicitud de propuestas "Request for Proposals" (RFP) para el plan médico de los empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico*, pág. 2.

Costo por empleado por mes	MCS	Triple S Salud
Empleados Regulares (ASO) *Costos Máximos esperados	\$449.74	\$457.33
Empleados Transitorios (Tarifado)	\$305.44	\$311.95

De esta manera, luego de evaluar las propuestas presentadas, el Comité Evaluador emitió una recomendación a favor de la propuesta de MCS como la proponente que ofreció la mejor oferta, de acuerdo con los criterios establecidos en el RFP.<sup>4</sup> De conformidad con lo anterior, la gerencia de la AAA recomendó a su Junta de Gobierno la selección de MCS para proveer cubierta de plan médico a los empleados a base de la votación unánime del Comité Evaluador. La Junta de Gobierno acogió la recomendación y autorizó la contratación de MCS, a través de la Resolución Núm. 3260 de 2 de diciembre de 2021 para proveer cubierta del plan médico para los empleados de la AAA durante los años fiscales 2022-2023 y 2023-2024 conforme a lo antes descrito y sujeto a la disponibilidad de fondos en cada año fiscal.

Cabe destacar que, aunque examinó el expediente de adjudicación, Triple-S no solicitó reconsideración de la determinación administrativa en el término provisto. No obstante, la recurrente compareció ante este Tribunal de Apelaciones mediante el recurso de revisión administrativa de epígrafe y planteó como alegado error que la AAA emitió una notificación de la adjudicación inoficiosa del RFP que

<sup>4</sup> La recomendación se detalla a continuación:

Programa Autoasegurado- Vigencia: 1 de julio de 2022 hasta el 30 de junio de 2024, bajo los mismos costos en cada año fiscal.

Programa Tarifado- Vigencia: 1 de julio de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, con opción de renovación por un (1) año adicional condicionado a un tope máximo anual equivalente a \$341.19 PEPM, cuyo presupuesto a ser pactado para dicho periodo estará sujeto a negociación basado en los usos y propuestas revisadas durante el año fiscal 2022-2023 en favor de los mejores intereses de la AAA.

*Notificación y selección del proponente de la solicitud de propuestas "Request for Proposals" (RFP) para el plan médico de los empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, pág. 4.*

no cumplió con los requisitos mínimos que requiere la LPAUG y la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo de Puerto Rico. También sostuvo que la AAA abusó de su discreción, dado que el expediente administrativo no demuestra que la propuesta de MCS fuese igual o mejor al plan actual, o a la propuesta presentada por Triple-S. Finalmente, argumentó que tampoco surge del expediente que la propuesta de MCS tuviese un mejor precio que la de Triple-S. Por su parte, la AAA compareció en oposición a la solicitud de revisión presentada y sostuvo la corrección del dictamen recurrido.

En tanto que involucran el desembolso de fondos públicos, 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 (2006). De ese modo, los RFPs constituyen una alternativa cuando se trata de bienes o servicios especializados que involucran aspectos altamente complejos o cuando existen escasos competidores cualificados. *R & B Power v. ELA*, 170 DPR 606 (2007). A diferencia del procedimiento de subasta formal, de ordinario el RFP permite la compra negociada y confiere a los licitadores la oportunidad de revisar y modificar sus ofertas antes de la adjudicación. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336 (2016).

Cabe señalar que la Sección 3.19 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAUG), Ley Núm. 38-2017, establece que los procedimientos de adjudicación de subastas y los RFPs serán informales, por lo que su reglamentación y términos serán establecidos por las agencias. 3 LPR sec. 9659. En tanto que no existe legislación especial dirigida a regular los procesos de subasta de las agencias en nuestra jurisdicción -con excepción de la

solicitud de reconsideración y revisión judicial- recae sobre estas la tarea de adoptar reglamentación para guiar dichos procedimientos, delimitando de esa manera el ejercicio de su discreción. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006).

Como en los procedimientos de subasta, en los RFPs la agencia debe establecer y comunicar cuales parámetros utilizará para la adjudicación del contrato; es decir, los requerimientos, términos y condiciones, así como los factores que se tomarán en cuenta en la evaluación de las propuestas. *CD Builders v. Mun. Las Piedras, supra*, pág. 346. Cónsono con ello, se ha resuelto que una notificación sobre adjudicación de subasta debe incluir -al menos, de manera sumaria y sucinta- los nombres de los licitadores y una síntesis de sus propuestas; los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos, y la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869 (1999); Véase, además, *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733 (2001).

Desde luego, la revisión judicial nos permite asegurar que los organismos administrativos actúen de acuerdo con las facultades que legalmente les fueron concedidas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008). Sin embargo, en la adquisición de bienes y servicios especializados, las agencias administrativas, “con su vasta experiencia y especialización, se encuentra[n], de ordinario, en mejor posición que nosotros para determinar el mejor licitador”. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas, supra*, pág. 779. Aunque no hay una norma legislativa que obligue a las agencias a escoger al licitador

más bajo, se suele favorecer la selección del licitador que ofrezca el menor costo. *Id.*, pág. 782. Claro está, ello no quita que, al momento de evaluar a los licitadores, la agencia deba procurar seleccionar también al que esté mejor capacitado para proveer el bien o servicio en cuestión.

*Id.*

Luego de examinar el voluminoso expediente administrativo y en atención al derecho discutido, no lleva razón el planteamiento de que la notificación de la adjudicación del RFP fue inoficiosa por no cumplir con los requisitos contenidos en la LPAUG. Dicho estatuto excluye expresamente de su aplicación a los procedimientos informales de subasta. Véase, 3 LPRA secs. 9641, 9659, 9672. Es decir, queda a discreción de cada agencia, como entidad con el conocimiento especializado, reglamentar el procedimiento y las guías a seguir en la adjudicación de sus subastas y -con mayor razón a causa de su flexibilidad- en la de sus propios RFPs.

Por otro lado, la notificación de la adjudicación cuestionada, aunque escueta, cumple con el mínimo de incluir los nombres de los licitadores y detallar de manera sucinta el proceso mediante el cual se alcanzó una determinación final, en atención al factor fundamentalmente económico que prevaleció para adjudicar la propuesta. La determinación recurrida menciona en varias oportunidades que las propuestas se mantuvieron sin cambios y concluye que el precio más competitivo fue, en suma, el ofrecido por MCS, según se desprende de la tabla que reproducimos anteriormente. Asimismo, la notificación incluyó la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración -la cual, como mencionamos, Triple-S decidió no presentar- y la correspondiente revisión judicial.

Finalmente, tampoco es correcto el señalamiento acerca de que la AAA abusó de su discreción al evaluar las ofertas, sus respectivos precios y coberturas. Es la AAA, con su experiencia y conocimiento especializado, la que se encuentra en mejor posición que este foro apelativo para determinar cuál de las propuestas de cobertura médica resulta más ventajosa para los empleados de la agencia, por lo que no procede la sustitución de su criterio sobre la base de los méritos sustantivos de las propuestas. En cualquier caso, la revocación de su elección pasaba por la demostración de que el expediente administrativo no justificaba la determinación impugnada de forma alguna. Como consecuencia, no corresponde que reemplacemos el criterio especializado de la AAA por el nuestro, dado que las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección que subsiste mientras no se produzca prueba suficiente como para derrotarla. Evidentemente, en el presente caso dicha prueba no se ha producido.

Así pues, en la medida en que Triple-S no logró probar un abuso de discreción por parte de la AAA al adjudicar la propuesta, ni algún error manifiesto o ilegalidad en el proceso llevado a cabo, o en los fundamentos de evidencia sustancial para la adjudicación a favor de MCS, no prescindiremos de la deferencia que corresponde atribuir a las determinaciones administrativas. Por tanto, confirmamos la determinación objeto del presente recurso.

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