

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

CONTINIUM CARE
SOLUTIONS, INC.,

Recurrente,

v.

DEPARTAMENTO DE
SALUD,

Recurrida.

KLRA202300447

REVISIÓN
procedente del
Departamento de
Salud.

Revisión núm.: DS-
SUB-2023-06-28-002.

Sobre: SP-2022-2023-
033-UDH: servicios
integrales para el
manejo del ciclo de
ingresos hospitalarios
para el Hospital
Universitario de Adultos
(UDH).

Panel integrado por su presidente, el juez Hernández Sánchez, la jueza Romero García y la jueza Martínez Cordero.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de octubre de 2023.

La parte recurrente, Continium Care Solutions, Inc. (CCS), instó este recurso el 24 de agosto de 2023. Solicita que este Tribunal deje sin efecto la adjudicación de la solicitud de propuestas núm. SP-2022-2023-033-UDH, realizada por el Departamento de Salud de Puerto Rico (Departamento) mediante su *Resolución* del 7 de junio de 2023. En ella, la proponente agraciada fue Management Consultants & Computer Services, Inc. (MCCS), cuya propuesta fue más costosa que la ofrecida por Continium.

El 25 de septiembre de 2023, el Departamento compareció por conducto de la Oficina del Procurador General de Puerto Rico y solicitó que confirmásemos la *Notificación de Adjudicación* impugnada.

La proponente agraciada no compareció.

Evaluada la petición de revisión, la oposición a la misma, así como los documentos que conforman los sendos apéndices, **confirmamos** la adjudicación de la solicitud de propuesta aquí recurrida.

I

El 5 de mayo de 2023, el Departamento publicó una invitación a subasta formal de servicios profesionales SP-2022-2023-033-UDH¹. Ello, con el fin de proporcionar al Hospital Universitario de Adultos (UDH) servicios integrales para el manejo del ciclo de ingresos hospitalarios. En la referida invitación se detallaron los requisitos y elementos básicos que debían incluirse en las propuestas. Además, se instruyó a los proponentes sobre cómo acceder al pliego de instrucciones de la convocatoria. En cuanto a los servicios profesionales requeridos, se especificó que los proponentes debían detallar cómo ejecutarían cada uno de los servicios indicados y cómo estos complementarían la calidad de los servicios ofrecidos por el UDH.

Por otro lado, en el pliego de instrucciones se detalló que el UDH estaba en proceso de reforzar todas las áreas relacionadas al ciclo de ingresos hospitalarios con el **objetivo de maximizar los ingresos y porcentaje de recobro**. A dichos efectos, el Departamento aclaró que el UDH requería la contratación para áreas tales como: registro de pacientes de servicios clínicos, facturación de servicios clínicos, cobros, admisiones, preadmisiones, manejo de camas, manejo de la utilización médica y planificación de altas de los pacientes².

A tales fines, en el pliego de instrucciones se expuso que los elementos a evaluar en la propuesta serían: la descripción de los servicios; la descripción y experiencia del proponente; las cualificaciones del personal; y, la estructura financiera a base de un modelo de porcentaje³. De igual modo, solicitó información adicional, entre ella, dos (2) referencias comerciales directamente relevantes para los servicios solicitados y que se especificara si el proponente había experimentado una terminación de

¹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 9-11.

² *Íd.*, a las págs. 2-3.

³ Se trata de un porcentaje cobrado por concepto de lo facturado y lo cobrado a planes médicos. En cuanto a ello, se solicitó de los proponentes que especificaran si se iba a proponer después de las tasas promedio de recuperación de facturación y cobro del Departamento de Salud. *Íd.*, a la pág. 5

contrato por mora en los últimos tres (3) años; en cuyo caso, solicitó que el proponente incluyera una descripción del incidente y aclarara si existía algún posible de conflicto de intereses⁴.

Las propuestas presentadas serían evaluadas por un Comité de Evaluación y Recomendación, que determinaría si las propuestas cumplían con los criterios establecidos. Además, se advirtió de que el Departamento de Salud podría constituir un Comité Técnico, el cual asistiría en el proceso de evaluación de propuestas⁵.

La buena pro le sería otorgada al proponente con la puntuación más alta a la luz de los criterios establecidos, a saber: (1) la experiencia de la compañía en la prestación de los servicios descritos en el RPF y manejo de proyectos; (2) el modelo de compensación y oferta propuestas; (3) el cumplimiento con los elementos y requisitos de la propuesta solicitada; (4) las referencias; y, (5) la capacidad financiera⁶.

Tras las incidencias procesales de rigor, el 25 de mayo de 2023, el Comité de Evaluación y Recomendación presentó el instrumento de evaluación para las propuestas de servicios profesionales y consultivos recibidas⁷. Los proponentes evaluados fueron: Continium Care Solutions (CSS), Management Consultants & Computer Services (MCCS), Reliable Health Services Corp. (Reliable), y Servicios Especializados en Tecnología Avanzada (SETA).

Según surge del instrumento, las propuestas fueron revisadas por el Comité de Evaluación y Recomendación que, a su vez, se valió del informe del Comité Técnico⁸, compuesto por el personal administrativo del UDH,

⁴ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 5.

⁵ *Íd.*, a la pág. 8.

⁶ *Íd.*, a las págs. 15-16.

⁷ Véase, apéndice de la oposición al recurso, a las págs. 3 -15.

⁸ En algunos documentos de este recurso se designa al Comité Técnico como subcomité técnico o comité especializado. Sin embargo, para efectos de coherencia a lo largo de esta sentencia nos referiremos al mismo como Comité Técnico. Este fue constituido a solicitud del Comité de Evaluación y Recomendación. El Comité Técnico desarrolló un informe de cada propuesta recibida, basado en las áreas de mayor peso que fueron señaladas en los criterios del pliego. *Íd.*, a la pág. 5

para analizar, desarrollar y definir un valor según las fortalezas o debilidades señaladas. Tras su análisis, el Comité de Evaluación y Recomendación eligió la propuesta presentada por M CCS. Enfatizó que la misma representó el mayor valor para el UDH y el Gobierno de Puerto Rico.

El 7 de junio de 2023, el Departamento notificó a los proponentes los resultados de la adjudicación⁹. El Departamento expresó que el Comité de Evaluación y Recomendación había cumplido con la encomienda de analizar las propuestas de manera objetiva y comprensiva, conforme a los criterios establecidos en el pliego. Aclaró que, en virtud de las recomendaciones del Comité, quedaba convencido de que la propuesta de M CCS resultaba la más abarcadora y la que mejor, pues ilustró que tenía la capacidad y experiencia requeridas para cumplir con todas las etapas del ciclo de ingresos del UDH.

Inconforme con la referida determinación, el 20 de junio de 2023, CCS solicitó la reconsideración ante la División de Vistas Administrativas del Departamento (División)¹⁰. En síntesis, adujo que la adjudicación de la subasta a favor de M CCS se debía dejar sin efecto. Ello, por constituir un ejercicio arbitrario, caprichoso e irrazonable del poder público, el cual atentaba contra los mejores intereses económicos del Departamento. En apoyo al referido planteamiento, objetó cada uno de los criterios de evaluación y las puntuaciones conferidas.

En particular, señaló que la subasta carecía de una descripción de criterios de evaluación claros mediante los cuales los comités, tanto el técnico como el de evaluación y recomendación, pudieran llevar a cabo una valoración objetiva. Además, impugnó las puntuaciones que le fueron otorgadas en los renglones de experiencia, modelo de compensación, oferta propuesta, cumplimiento con los criterios, referencias y capacidad financiera.

⁹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 827-834.

¹⁰ *Íd.*, a las págs. 843-868.

Así las cosas, la División le otorgó un término al Departamento para que presentara su posición sobre la solicitud de reconsideración presentada por CCS¹¹.

El 10 de julio de 2023, el Departamento presentó su oposición¹². En lo concerniente a las puntuaciones otorgadas, el Departamento adujo que, contrario a lo planteado por CCS, la evaluación de los comités se había fundamentado en un análisis objetivo de la información sometida por los proponentes. A su vez, sostuvo que, en lo relacionado al costo de la propuesta, la agencia estaba facultada para rechazar la oferta más baja, siempre que su determinación fuera razonable. Particularmente, cuando se trataba de la adquisición de bienes o servicios de alto contenido técnico, evaluados a la luz de las necesidades de la agencia.

Sometido el asunto, el 4 de agosto de 2023, la División emitió su *Resolución*¹³. Luego de exponer el marco jurídico aplicable, atendió los señalamientos formulados por CCS. La División aclaró que los criterios a evaluar contenidos en el RFP fueron notificados y expuestos de manera adecuada. Determinó que los criterios de experiencia, cumplimiento con los elementos de la propuesta y las referencias fueron debidamente evaluados conforme a los elementos expresados en el RFP, y rechazó que su análisis debía estar basado en los parámetros propuestos por CCS en su escrito.

Al atender los señalamientos relacionados al modelo de compensación y oferta propuesta, la División estuvo de acuerdo en que la propuesta de CCS no contenía un plan para maximizar los ingresos de la UDH y no contemplaba los aumentos salariales establecidos por ley, elemento esencial para la retención de personal. Concluyó que se justificaba elegir la propuesta de M CCS que, si bien era más onerosa, también resultaba la más conveniente para el UDH y el Departamento de Salud. Finalmente, dispuso que CCS no había logrado rebatir la presunción

¹¹ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 869.

¹² *Íd.*, a las págs. 871-886.

¹³ *Íd.*, a las págs. 896-911.

de legalidad y corrección que reviste el proceso de subasta. Por tanto, declaró sin lugar la solicitud de reconsideración presentada por CCS.

Aún inconforme, el 24 de agosto de 2023, CCS presentó este recurso de revisión judicial y formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró el Departamento al adjudicar la solicitud de propuestas a favor de M CCS habiendo presentado esta una propuesta que resulta ser más costosa para el Departamento, lo que constituye una actuación arbitraria, caprichosa e irrazonable de la agencia. Además, el Departamento utiliza varios pretextos, todos arbitrarios y caprichosos, para descartar a Continium quien resulta ser el proponente menos oneroso para la agencia, lo que hubiese beneficiado el interés público del Departamento.

(Énfasis omitido).

Por su parte, el 25 de septiembre de 2023, el Departamento presentó su escrito en oposición.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, disponemos.

II

A

“El proceso de contratación de servicios por las agencias del gobierno está revestido del más alto interés público, pues busca promover la *inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado*”. *Super Asphalt v. AFI y otro*, 206 DPR 803, 820 (2021) (bastardillas en el original; notas al calce omitidas). En ese sentido, la subasta pública formal constituye el vehículo procesal ordinariamente utilizado por el Estado para la adquisición de bienes y servicios. *Íd.*, a las págs. 820-821.

El objetivo fundamental de las subastas gubernamentales es proteger al erario mediante el acceso a la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el Gobierno al mejor precio posible. *Íd.*, a la pág. 821. Del mismo modo, procura establecer un esquema que asegure la competencia equitativa y transparente entre los licitadores, evite la corrupción y el favoritismo, y minimice los riesgos de incumplimiento¹⁴. *Íd.*

¹⁴ En específico, las subastas gubernamentales persiguen los siguientes propósitos: (1) proteger los intereses y el dinero del pueblo al promover la competencia para lograr los precios más bajos posibles; (2) evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y, (3) minimizar

Ahora bien, aunque de ordinario la adquisición competitiva de bienes y servicios por el Gobierno se realiza mediante el mecanismo de la subasta pública formal o tradicional, ello también se puede efectuar mediante un requerimiento de propuestas o *request for proposals* (RFP, por sus siglas en inglés). Se recurre a este tipo de mecanismo cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios especializados, que involucran asuntos altamente técnicos y complejos, o cuando existen escasos competidores cualificados. *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR 780, 790 (2012)

En *CD Builders, Inc. v. Municipio de Las Piedras*, 196 DPR 336, 345-346 (2016), el Tribunal Supremo distinguió ambas figuras de la siguiente manera:

A diferencia del procedimiento de subasta formal, el 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. Sin embargo, al igual que el proceso de subasta formal, el RFP debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato. Es decir, los requerimientos, los términos y las condiciones, así como los factores que han de considerarse en la evaluación para la adjudicación de la subasta. También, se ha validado el proceso híbrido mediante el cual se cumplen todos los requisitos de una subasta formal, pero se incorporan mecanismos de aclaración y participación propios de una subasta informal. En ese caso, es necesario que, como en toda subasta gubernamental, las adquisiciones se lleven a cabo con la misma transparencia, eficiencia y probidad.

Cabe resaltar que el mecanismo de propuestas se destaca por su mayor 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. *Maranello et al. v. O.A.T.*, 186 DPR, a la pág. 790, citando a *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 623 (2007). Además, a diferencia del procedimiento formal de subasta, el 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. *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR, a la pág. 621.

los riesgos de incumplimiento. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778-779 (2006).

El Tribunal Supremo también ha reiterado que “las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración”, pues estas poseen “una vasta experiencia y especialización que la colocan en mejor posición que el foro judicial para seleccionar el postor que más convenga al interés público.” *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR, 978, 1006 (2009), que cita a *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821 (2007); *Perfect Cleaning v. Cardiovascular II*, 172 DPR 139 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006); y a *AEE v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004).

Ahora bien, independientemente de que se trate de un procedimiento de subasta formal o de un requerimiento de propuestas, el Tribunal Supremo ha resuelto que, una vez se adjudique la buena pro, los tribunales no debemos sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, **a menos que se demuestre que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o que medió fraude o mala fe.** *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR, a la pág. 1006.

De otra parte, **es norma establecida que las agencias pueden adjudicar la subasta al postor que considere más apropiado, aun cuando su oferta no sea la más baja, si ello sirve al interés público.** Es decir, el hecho de que un licitador presente la propuesta más baja no obliga al organismo público a adjudicar la subasta a dicho licitador. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR, a la pág. 786. Existen otras consideraciones de interés público, que pueden “conllevar decisiones que descansen, no en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología, los recursos humanos con que cuenta el proveedor, a la luz de las necesidades presentes y futuras de la agencia”. *Íd.*, a la pág. 779, citando a *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434 (2004).

En ese sentido, las agencias gozan de amplia discreción al considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar la subasta a favor de la licitación que estime se ajusta mejor a las necesidades

particulares de la agencia y al interés público en general. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR, a la pág. 349.

B

En lo pertinente al caso del título, el 27 de abril de 2021, el Gobernador de Puerto Rico emitió la Orden Ejecutiva OE-2021-029. Ello, a los fines de establecer medidas para asegurar la transparencia y responsabilidad fiscal en la contratación gubernamental de servicios profesionales. En su Sección 8, se delegó en la Oficina de Gerencia y Presupuesto la facultad para establecer unas guías uniformes con el fin de cumplir lo dispuesto en la referida orden.

Por tanto, el 7 de junio de 2021, la Oficina de Gerencia y Presupuesto emitió la Carta Circular Núm. 013-2021. En ella, estableció las medidas para asegurar la transparencia y responsabilidad fiscal en la contratación gubernamental de servicios profesionales cuya cuantía excediera los \$250.000.00.

En particular, detalló el procedimiento para otorgar contratos cuya cuantía fuera de \$250,000 o más, en un mismo año fiscal. Sobre ello, en su Sección V, dispuso que las entidades gubernamentales que interesaran contratar servicios profesionales por la cantidad mencionada venían obligadas a realizar un proceso abierto, competitivo y público para dicha contratación. Además, debían publicar un anuncio en su página cibernética mediante el cual notificaran la necesidad de servicios profesionales.

A su vez, estableció los requisitos a cumplirse durante el referido proceso y la información que debía contener la notificación de necesidad de servicios. Entre ellos, una descripción del servicio profesional requerido, una descripción de la naturaleza del servicio solicitado y las instrucciones sobre cómo y dónde presentar la propuesta.

Sobre el otorgamiento de la buena pro, la referida carta dispone lo siguiente:

El jefe de agencia gubernamental escogerá aquel proponente que entienda que esté mejor cualificado para suplir las necesidades del servicio de la manera más adecuada, utilizando criterios de confianza y

confidencialidad cuando sea prudente y necesario. Todo lo anterior dentro de los parámetros presupuestarios aplicables.

Carta Circular Núm. 013-2021, Sección V. (Énfasis nuestro).

Por su parte, el 13 de abril de 2022, el secretario del Departamento de Salud emitió la Orden Administrativa Núm. 535, con el fin de establecer los procedimientos aplicables a la contratación de servicios profesionales y consultivos que excedieran la cantidad de \$150,000.00, durante un mismo año fiscal, y para el Comité de Evaluación de Propuestas para los procedimientos del *Request for Proposals* (RFP) o solicitud de propuestas selladas.

En la referida Orden, el secretario estableció las disposiciones generales sobre el mecanismo de solicitud de propuestas selladas o RFP, y las funciones del Comité de Evaluación y Recomendación. En particular, estableció los requisitos con los que debe cumplir el pliego del RFP. Ello, conforme tanto a la OE-2021-029 emitida por el Gobernador el 27 de abril de 2021, y la Carta Circular Núm. 013-2021 promulgada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

III

La contención principal de la parte recurrente es que el Departamento de Salud incidió al otorgarle la buena pro a MCCS, pues su propuesta resultaba más onerosa que la de la recurrente. Arguyó que dicho acto era de naturaleza caprichosa y arbitraria. En aras de prevalecer en su argumento, CCS impugnó tanto los criterios de evaluación, como las puntuaciones que le fueron otorgadas como resultado del proceso adjudicativo.

Examinadas las posturas de las partes, la totalidad de los documentos en autos y la jurisprudencia aplicable, concluimos que no le asiste la razón a la parte recurrente. Por el contrario, determinamos que no se reúnen los criterios legales que legitimarían nuestra intervención respecto a la adjudicación emitida por el Departamento de Salud. Conforme a nuestro análisis, estamos convencidos de que la determinación recurrida

se tomó de conformidad con las facultades legales y reglamentarias que le asisten al Departamento. Tampoco surge del expediente evidencia alguna que refleje que la conclusión a la que llegó el Departamento surgiera de un proceso arbitrario o fraudulento. Veamos.

Tal como adelantamos, la parte recurrente impugnó la puntuación que le fue otorgada en cuanto al criterio de **experiencia**. En específico, aludió a que en su propuesta detalló la experiencia de la empresa y estableció que contaba con diez y seis (16) años desde su incorporación proporcionando servicios sobre la gestión del ciclo de ingresos. Además, había tenido sobre 12 contratos directos para el manejo del ciclo de ingresos y 6 contratos como compañía subcontratada para proveer el mismo tipo de servicios. A su vez, propuso que su personal gerencial contaba con 600 años de experiencia acumulada. En cuanto al referido criterio, concluyó que CCS superaba a MCCS en experiencia acumulada, ya que esta última no obtuvo su primer contrato relacionado al manejo del ciclo de ingresos sino hasta el 2010.

Por su parte, el Departamento aclaró que del pliego surgía claramente que, en lo relacionado al criterio de experiencia, se evaluaría tanto la descripción y años de experiencia en los servicios incluidos en el RFP, como las cualificaciones del personal según establecido en el pliego de instrucciones. Expuso que el Comité de Evaluación le otorgó un valor de tres (3) puntos, pues si bien demostró la capacidad y la experiencia justa, **no incluyó detalles que le permitieran evaluar fortalezas y debilidades, por lo cual, fue clasificada como aceptable**¹⁵.

La recurrente impugnó también la puntuación que le fue otorgada en el criterio de **modelo de compensación y oferta de propuesta**. En síntesis, sostuvo que los comités evaluadores no le dieron el merecido peso a la diferencia en las propuestas económicas de los proponentes. Aclaró que la propuesta de MCCS resultaba un 30% más onerosa que la suya, lo cual implicaría un gasto adicional para el UDH de un promedio de un millón

¹⁵ Véase, apéndice de la oposición al recurso, a la pág. 11.

quinientos mil dólares anuales¹⁶. Además, arguyó que la declaración de la agencia sobre que MCCA era el proponente con la mayor capacidad para aumentar los ingresos del UDH era especulativa e incorrecta. Con el fin de sustentar su argumento resaltó que dos de los demás proponentes estaban en el mismo rango en cuanto al porcentaje de cobro, y solo la de MCCA se alejaba sustancialmente del mismo.

En cuanto al criterio de modelo de compensación y oferta de propuesta, el Departamento detalló que **la parte recurrente no había sometido un plan para maximizar los ingresos del UDH, objetivo principal del RFP**. En virtud de ello, consideró que CCS no había demostrado cumplir a cabalidad con lo requerido para la evaluación del criterio señalado.

El tercer criterio impugnado por la parte recurrente fue el de **cumplimiento con los elementos y requisitos de la propuesta**. Según surge del pliego de instrucciones, se evaluaría la descripción detallada de los servicios según las áreas de operaciones incluidas en el RFP, la cantidad de personal para incluir por área y el contenido de la propuesta¹⁷.

Empero, la recurrente aduce que el Comité Evaluador incidió al no tomar en consideración que CCS era la compañía que proveía los servicios relacionados al manejo del ciclo de ingresos en la actualidad y de manera satisfactoria. Insiste en que, de haber tomado conocimiento de lo anterior, el Comité Evaluador no hubiese podido concluir que CCS no había presentado estrategias o mecanismos para hacer disponible el personal necesario para dar curso al proyecto¹⁸. Por el contrario, propuso que de considerar el trabajo actual efectuado por CCS, un evaluador objetivo hubiese concluido que la recurrente se encontraba en mejor posición que

¹⁶ MCCA propuso un porcentaje de lo cobrado de un 8.9% para el primer año, 9.45% para el segundo y tercer año. Véase, apéndice del recurso, a la pág. 829. CCS propuso un 7.1% para los 3 años. El Comité de Evaluación y Recomendación expresó que la proyección del 7.1% de cobro limitaría el ingreso de la recurrente. *Id.*, a las págs. 830-831. Además, expuso que CCS estaba contratada en la actualidad con un 7.90% de lo facturado y cobrado, lo que le llevó a cuestionar si con el porcentaje propuesto podría asumir el servicio con más personal. *Id.*

¹⁷ Véase, apéndice de la oposición al recurso, a la pág. 15.

¹⁸ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 830.

cualquier otro proponente para encaminar el proyecto requerido por el UDH.

En lo concerniente al tercer criterio, el Departamento recurrido resaltó que la parte recurrente en su propuesta no explicó cómo integraría su nuevo personal, ni presentó estrategias o mecanismos para hacerlo disponible. Además, subrayó que el Comité de Evaluación subrayó que, si bien la recurrente había demostrado la capacidad de personal de la mayoría de las áreas y la disponibilidad para ofrecer servicios las veinticuatro horas del día, todos los días de la semana, también había demostrado deficiencias menores al proponer una cantidad limitada de recursos para cubrir las funciones de facturación y cobro. Por otro lado, aclaró que, en cuanto al contenido de la propuesta, el Comité de Evaluación había determinado que el plan propuesto cumplía con los elementos, aunque resultara escueto y no explicara las estrategias de reclutamiento para la disponibilidad de personal. Por tanto, le otorgó a la recurrente un valor de cuatro (4) en la mencionada categoría.

Sobre la propuesta de que se tomara conocimiento de que CSS era la proveedora actual de los servicios al Departamento, este arguyó que no podía estar de acuerdo con la teoría de la recurrente a los efectos de que debió tomarse en consideración un elemento exógeno a lo establecido en el pliego. Expresó que los miembros de los distintos comités no estaban obligados a tomar conocimiento de que la recurrente era la proveedora actual de servicios al UDH, mucho menos con el fin de suplir la falta de explicación en su propuesta de cómo integraría a su nuevo personal. Máxime cuando en la tabla de evaluación y en el pliego ya se había establecido las áreas a ser evaluadas en cuanto a este criterio.

CCS también objetó que el Departamento hubiera adjudicado deficientemente la puntuación en cuanto al criterio de **referencias** de la rúbrica de evaluación. El detalle para evaluarse en cuanto al mismo era la validez de las referencias y el crédito en la industria relevante a los servicios solicitados en este RPF.

En cuanto a ello, CCS arguyó que no se justificaba la valoración que se le había otorgado en ese renglón, dado que, por las referencias presentadas, se podía reconocer de manera clara la capacidad de la empresa¹⁹. A modo de comparación, expuso que a la compañía *Reliable* se le había otorgado una puntuación de cuatro (4), aun cuando había presentado referencias más escuetas que las suplidas por CCS. A su vez, propuso que había referencias de M CCS que debían descualificarse por razón de conflicto de intereses o porque las entidades referidas no estaban autorizadas para brindar referencias comerciales, entre otras. Insistió en que los miembros del Comité de Evaluación debieron considerar el trabajo que CSS había realizado previamente en el UDH.

Por su parte, el Departamento rebatió los planteamientos de la recurrente. Expuso que como parte de la tabla de evaluación se indicó a los proponentes que, entre otros aspectos, se evaluaría si el proponente había brindado los nombres y la información de contacto de al menos dos referencias comerciales directamente relevantes para lo requerido en el RFP. En ocasión de haber contratado con el gobierno durante los pasados 3 años, se tomaría en consideración: si indicaba la instrumentalidad; el número de contrato; una breve descripción de los servicios provistos; si el proponente incluía una breve descripción de cualquier posible conflicto de intereses que pudiera tener al proporcionar los servicios requeridos por el UDH; y, si certificaba que había tenido o no alguna terminación de contrato por mora en los últimos tres (3) años.

Así, ilustró que la parte recurrente **no había cumplido con el requisito de brindar una certificación de que hubiera o no tenido una terminación de contrato por mora en los últimos tres años y tampoco había cumplido con el requisito de describir algún posible conflicto de intereses**. Además, el Departamento señaló que la evaluación del Comité aclaró que las referencias ofrecidas por CCS resultaron escuetas, por lo que se le otorgó un valor de cuatro (4). También, señaló que la

¹⁹ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 862.

recurrente pretendía una vez más que se tomara en consideración valorizaciones alternas a las expresadas en el pliego de instrucciones y en la tabla de evaluación. Por tanto, concluyó que CCS no había logrado rebatir la corrección de la actuación administrativa, ni había establecido que hubiera mediado capricho, arbitrariedad o favoritismo.

Finalmente, en cuanto al criterio de **capacidad financiera**, la parte recurrente expresa que el Comité Técnico y el Comité Evaluador erraron al adjudicar la puntuación que se le otorgó.

Arguye que, contrario a la primera invitación para someter propuestas²⁰, los proponentes no venían obligados a someter los estados financieros del último año fiscal. Sostuvo que dicho cambio en el pliego de instrucciones aparentaba ser una estrategia para favorecer a MCCS. Ello, pues MCCS no contaba con un gran volumen de negocio para el año 2022 y tal análisis no le hubiese favorecido en comparación con el resto de los proponentes. Añadió que le pareció cuestionable que se utilizara la información financiera que constaba en el Departamento de Estado y no en los informes financieros, cuando gran parte de la determinación del Comité Técnico y del Comité Evaluador se había sustentado con la capacidad financiera de la empresa.

A su vez, arguyó que, a su parecer, el análisis llevado a cabo por el CPA Paul Barreras fue superficial y basado en información que no constaba en el expediente administrativo. De otra parte, señaló que, de haber sido considerada de tal importancia, se le pudo haber solicitado la información financiera pertinente a los proponentes; sin embargo, optaron por no hacerlo. Razonó que dicho proceder demostraba las actuaciones arbitrarias e irrazonables del Departamento.

En atención a dicho señalamiento, el Departamento indicó que, si bien en el pliego de instrucciones no se habían indicado los detalles que se evaluarían en este reglón de capacidad financiera, sí se informó que el

²⁰ La parte recurrente señaló que hubo una primera invitación de subasta formal el 27 de febrero de 2023, con el número SP-2022-2023-029-UDH, la cual fue cancelada el 18 de abril de 2023. Aduce que la misma fue cancelada luego de que todos los proponentes hubieran sometido sus propuestas.

mismo se evaluaría mediante la revisión de estados financieros²¹. En atención a ello, el Comité Técnico consultó con un CPA para evaluar los estados financieros de los proponentes, los cuales figuraban como documentos públicos en la página cibernética del Departamento de Estado.

En cuanto a ello, expresó que **no resultaba irrazonable ni denotaba favoritismo alguno que los cuatro proponentes fueran evaluados del mismo modo, a través de la información disponible y pública para los años 2021-2022. Asimismo, expresó que sobre la proyección del costo del contrato se hizo un análisis igual para todos los proponentes.** En este, se calculó el pago proyectado por los proponentes con relación a los gastos operacionales y la ganancia proyectada, por lo que el proceso no resultó parcializado ni denotó favoritismo alguno.

Según discutido, uno de los propósitos de las subastas es lograr que el Gobierno consiga los precios más bajos posibles. Empero, aclaramos que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una regla inflexible que exija adjudicar la subasta al postor más bajo. Consideraciones de orden público o la probabilidad de realizar la obra de manera más eficiente y dentro del tiempo acordado, entre otros, que ofrezca el postor cuya propuesta no es la más económica pueden llevar a la agencia a seleccionarlo, si es que ello responde a sus mejores intereses. Por tanto, recalcamos que la agencia tiene facultad de rechazar la oferta más baja, siempre que su determinación resulte razonable. Esta norma cobra especial importancia cuando se trata de la adquisición de bienes o servicios de alto contenido técnico, cuando la decisión de la agencia no necesariamente descansa en criterios estrictamente matemáticos, sino en una valoración de la tecnología y de los recursos humanos ofrecidos, a la luz de las necesidades de la agencia.

Luego de evaluar las alegaciones de las partes, nos resulta forzoso concluir que **la parte recurrente no ha presentado ninguna evidencia que demuestre que el Departamento hubiera rechazado su oferta de**

²¹ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 828.

forma arbitraria o caprichosa o, lo que es igual, que la adjudicación a favor de MCCS respondiera a favoritismo o a fraude. Debemos resaltar que CCS no logró probar que se hubiera cometido error alguno en el procedimiento de adjudicación del RPF. Los argumentos de la parte recurrente se limitaron a proponer estándares de evaluación que no surgen del pliego de instrucciones y, en atención a esos estándares, plantear que como licitador más bajo se le debió otorgar la buena pro. Establecido lo anterior, no nos encontramos ante una situación en la que debamos sustituir el criterio del Departamento.

IV

Evaluada la petición de revisión, la oposición a la misma, así como los documentos que conforman los sendos apéndices, **confirmamos** la adjudicación de la solicitud de propuesta recurrida.

Notifíquese.

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

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