

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL (X)

COOPERATIVA DE FARMACIAS PUERTORRIQUEÑAS Recurrente V. JUNTA DE SUBASTAS DE LA CORPORACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO Recurrida	TA2026AP00718	Revisión Administrativa procedente de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado Junta de Subastas Caso Núm. RFP 2026-05 CFSE Sobre: Impugnación de Adjudicación de Subasta
--	---------------	---

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Grana Martínez, el Juez Ronda Del Toro, el Juez Sánchez Báez y la Jueza Lotti Rodríguez

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2026.

Comparece la Cooperativa de Farmacias Puertorriqueñas (Recurrente o Coopharma), mediante *Solicitud de Revisión Judicial* y nos solicita que revoquemos la *Resolución* que emitió la Junta de Subasta de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (Corporación o CFSE) el 21 de mayo de 2026,¹ y dejemos sin efecto la adjudicación de la buena pro del RFP 2026-05 a favor de PharmPix Corporation (Recurrido o PharmPix).

Por los fundamentos que exponemos a continuación, confirmamos la *Resolución* recurrida.

I.

El 30 de marzo de 2026, la CFSE publicó un *Aviso de Subasta*, en el que solicitó licitaciones para la *Solicitud de Propuesta RFP 2026-05*, con el fin de contratar los servicios para el manejo de beneficios de

¹ Véase Ent. núm. 2 Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC) del Tribunal de Primera Instancia (TPI).

farmacia (PBM), despacho de medicamentos mediante una red de farmacias autorizadas y la conciliación auditable integrada con el sistema de facturación electrónica de la CFSE.²

Tal como se informó en dicho Aviso, el 10 de abril de 2026, la CFSE celebró la reunión informativa, cuya asistencia era requisito para participar en la subasta y a la que comparecieron cuatro (4) licitadores, a saber: Cardinal Health PR 120, Inc.; Coopharma; MC-21, LLC; y PharmPix.³

El 23 de abril de 2026, los licitadores, en específico: Coopharma, MC-21, LLC y PharmPix completaron el proceso formal y presentaron sus propuestas.⁴ Del acta de apertura pública del RFP, se desprende que Cardinal Health PR 120, Inc. presentó una carta de “No Bid”. También, surge que MC-21, LLC, no presentó el pliego de especificaciones firmado en todos sus folios en su propuesta, conforme fue requerido, mientras que Coopharma y Pharm Pix cumplieron con los requisitos mínimos requeridos.⁵

Posteriormente, la Junta de Subastas de la CFSE (Junta) solicitó el nombramiento de un *Comité Evaluador* a cargo de examinar y analizar las propuestas sometidas y de emitir un informe con sus recomendaciones, conforme a las condiciones especiales y generales establecidas en el RFP 2026-05.⁶ Durante la evaluación, el Comité citó a los licitadores y le concedió la oportunidad de revisar y modificar sus propuestas. El 7 de mayo de 2026, Coopharma, MC-21, LLC y PharmPix presentaron sus propuestas revisadas.⁷

Finalmente, el 11 de mayo de 2026, el *Comité Evaluador* presentó ante la consideración de la Junta su informe: *Recomendación Técnica*,

² Véase Ent. núm. 1, Anejo 2, SUMAC de TPI.

³ *Íd.* Véase también Ent. núm. 2 SUMAC de TPI.

⁴ Véanse Entradas núms. 2, 7, 8 y 9 SUMAC de TPI.

⁵ Véase Ent. núm. 2 SUMAC de TPI.

⁶ *Íd.*

⁷ Véanse Entradas núms. 13, 14, y 15 SUMAC de TPI.

*Funcional, Operacional y Económica del Comité Evaluador - Recomendación de Adjudicación RFP 2026-05.*⁸

Después de un análisis integral, que consideró no solo los costos, sino también asuntos relacionados con la estabilidad operacional, continuidad de servicios, flexibilidad tecnológica, seguridad de información, integración funcional, cumplimiento regulatorio y capacidad futura de crecimiento institucional, entre otros aspectos, el Comité concluyó que PharmPix “presentó la propuesta económicamente más favorable y estable para la CFSE”.⁹ También, favoreció su capacidad tecnológica y de integración. En cuanto a su capacidad funcional, el Comité determinó que PharmPix presentó una “plataforma funcional más completa y alineada” con la necesidad operacional de la Corporación. Asimismo, el organismo concluyó que PharmPix tiene una red de farmacias más amplia, que provee mayor acceso, mejor cobertura geográfica y mayor capacidad de servicio. Además, determinó que esta cumple con los requisitos regulatorios y de seguridad que requiere la Corporación en materia de ciberseguridad y manejo de información sensible. En fin, el Comité concluyó que PharmPix “representa la alternativa más beneficiosa, estable y costo-efectiva para la CFSE” y recomendó la adjudicación del RFP 2026-05 a favor del referido licitador.¹⁰

Después de evaluar las propuestas presentadas y el *Informe del Comité Evaluador*, el 21 de mayo de 2026, la Junta emitió la *Resolución* recurrida, en la que detalló las propuestas económicas de los licitadores y la red de farmacias que cada uno posee. Finalmente, recomendó a la Administradora de la Corporación, Enid Inalbis Ortiz Rodríguez, la adjudicación del RFP 2026-05 a favor de PharmPix.¹¹

⁸ Véase Ent. núm. 2 SUMAC de TPI.

⁹ *Íd.*

¹⁰ *Íd.*

¹¹ *Íd.*

El 22 de mayo de 2026, la Junta emitió un *Aviso de Adjudicación*, en la que adjudicó el RFP 2026-05, sobre Servicio para el Manejo de Beneficios de Farmacia (PBM), Despacho de Medicamentos Mediante la Red de Farmacias Autorizadas y Conciliación Auditable Integrada con el Sistema de Facturación Electrónico de la CFSE, a favor de PharmPix.¹²

En desacuerdo, Coopharma presentó una *Solicitud de Revisión* ante la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales (Junta Revisora).¹³ En síntesis, señaló que la *Resolución* no menciona ningún defecto o incumplimiento en la propuesta de Coopharma. Por el contrario, aduce que PharmPix sí incumplió con los requisitos al no estar lista para prestar los servicios solicitados en la RFP 2026-05 en la fecha de comienzo establecida por la CFSE. También, reclamó que no tuvo acceso al *Informe del Comité Evaluador*, ni a la propuesta de PharmPix, a pesar de haberlo solicitado.¹⁴

Transcurrido el término reglamentario para que la Junta Revisora se expresara sobre la petición de Coopharma sin que emitiera decisión alguna, se entendió que la solicitud fue rechazada de plano.

Aún inconforme, Coopharma acudió ante este foro intermedio mediante el recurso de epígrafe, en el que señaló la comisión de los siguientes dos errores:

PRIMER ERROR: Erró la CFSE al no descalificar a PharmPix en el proceso de subasta, a pesar de que dicho proponente no podía cumplir con el requisito de comenzar a rendir los servicios el 1 de julio de 2026.

SEGUNDO ERROR: La Resolución de la CFSE no se basa en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

II.

A.

Los Requerimientos de Propuestas para la Adquisición de Bienes y Servicios

¹² *Id.*

¹³ Véase Ent. núm. 1 SUMAC de TPI.

¹⁴ *Id.*

La contratación gubernamental de servicios está revestida del más alto interés público. Su objetivo es fomentar la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos del Estado. La subasta formal es el vehículo procesal utilizado usualmente por el Estado para adquirir bienes y servicios. *ECA Gen Contract v. Mun. de Mayagüez*, 200 DPR 665, 672 (2018). Actualmente no existe un estatuto uniforme que regule la subasta gubernamental dirigida a la adquisición de bienes y servicios. Por esa razón, corresponde a cada agencia ejercer su poder de reglamentación para establecer las normas que regirán el procedimiento de subasta. *Super Asphalt v. AFI y otro*, 206 DPR 803, 821 (2021). Las agencias también pueden utilizar el mecanismo de requerimiento de propuesta conocido por RFP, según sus siglas en inglés. Este mecanismo se utiliza en situaciones de emergencia, para adquirir piezas de repuesto para bienes previamente subastados o cuando existe un solo suplidor, entre otras razones. También, el requerimiento de propuesta es útil para adquirir bienes y servicios especializados relacionados a aspectos técnicos y complejos o cuando existen pocos competidores cualificados. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 996 (2009).

Los requerimientos de propuestas se caracterizan por ser mucho más flexibles e informales que los procesos de subasta tradicional. La entidad pública que utilice este método gozará de un mayor grado de discreción al momento de considerar las propuestas recibidas. *R & B Power v. E.L.A.*, 170 DPR 606, 623 (2007). A diferencia del procedimiento de subasta formal, el RFP permite la compra negociada. Los licitadores tienen oportunidad de revisar y modificar sus ofertas durante la evaluación de las propuestas y antes de la adjudicación de la buena pro. Al igual que el procedimiento de subasta formal, este debe contener los parámetros que se utilizarán para la adjudicación del contrato. El RFP tiene que enumerar los requerimientos, los términos y las condiciones que se considerarán. Además, de los requisitos y factores que se

utilizarán para la adjudicación del contrato en cuestión. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, 196 DPR 336, 345-346 (2016); *R & B Power v. E.L.A.*, supra, pág. 622. El documento incluirá una descripción del proceso, el itinerario para evaluar y adjudicar la buena pro y los términos del contrato que se otorgará. *R & B Power v. E.L.A.*, supra, pág. 622.

La negociación dentro del procedimiento de requerimiento de propuesta ocurre cuando, el gobierno le concede al postor la oportunidad de revisar y modificar su propuesta. En algunas instancias, la modificación de la oferta no se permite. Esto ocurre cuando la comunicación constituye una aclaración. A diferencia de cómo ocurre en la negociación, al licitador solo se le ofrece la oportunidad de aclarar y explicar ciertos asuntos sobre su propuesta. *ECA Gen Contract v. Mun. de Mayagüez*, supra, pág. 675.

Las agencias están en la mejor posición para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración. Los organismos administrativos gozan de discreción al momento de considerar las licitaciones, rechazar propuestas y adjudicar subastas. Tal discreción será ejercida conforme a lo que estimen que mejor se ajusta a las necesidades particulares de la agencia y al interés público. *CD Builders v. Mun. Las Piedras*, supra, págs. 348-349.

B.

La Revisión Judicial de las Resoluciones Administrativas

Los tribunales debemos alta deferencia a las decisiones de las agencias, debido a su experiencia y pericia sobre los asuntos que le han sido delegados. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). No obstante, esa deferencia cede cuando: (1) la decisión de la agencia no está basada en evidencia sustancial, (2) el ente administrativo aplicó e interpretó incorrectamente las leyes o reglamentos que se les encomendó administrar, (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente y sus determinaciones carecen de base racional, (4) la

actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. La función del foro judicial requiere asegurarse que los dictámenes de los organismos administrativos se ciñan a sus facultades, conforme la ley que las habilita. Las determinaciones de hechos de las decisiones de estas serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Al revisar las conclusiones de derecho, el foro judicial considerará el *expertise* de la agencia en la interpretación de la ley que implanta, pero no estará obligado a guiarse por su criterio como una norma ciega de deferencia automática. 3 LPRA sec. 9675; *Vázquez v. Consejo de Titulares*, 2025 TSPR 56. La revisión se limita a determinar si la agencia actuó arbitraria, ilegal o irrazonablemente en abuso a su discreción. *Pérez López v. Depto. de Corrección*, 208 DPR 656, 673 (2022).

III.

La cuestión principal que nos plantea Coopharma se reduce a que, en su opinión, la Corporación debió adjudicar el RFP 2026-05 a su favor y descalificar a PharmPix, por no cumplir con el requisito “esencial” de estar lista para brindar los servicios solicitados por la CFSE para la fecha del 1 de julio de 2026. Alude que en la reunión que sostuvo la Corporación con los licitadores el 10 de julio de 2026, se estableció dicho día para que el proponente escogido comenzara a brindar sus servicios. Sostiene, además, que desconocía del incumplimiento de PharmPix con el referido requisito hasta el momento de la apertura, cuando fue informado durante la transmisión. Añade, que la CFSE no puso a su disposición copia de las propuestas sometidas por los licitadores hasta después de vencer el término reglamentario para presentar su solicitud de revisión ante la ASG, a pesar de que las solicitó previo a esa fecha.

También, alega que la adjudicación de la buena pro a favor de PharmPix no estuvo sostenida por evidencia sustancial en el expediente administrativo, puesto que la notificación de la *Resolución* no incluyó una síntesis de las propuestas, los criterios utilizados, los fundamentos de la selección o los defectos de las ofertas. Arguye que la CFSE no le proveyó el *Informe* del Comité y los demás documentos del expediente administrativo sin fundamento alguno. Tampoco le brindó las copias de los anejos de la propuesta de PharmPix. Entiende que, sin el acceso a las evaluaciones técnicas y económicas, los informes y recomendaciones del Comité Evaluador, así como la correspondencia interna y las actas o minutas del proceso de adjudicación, la notificación de la *Resolución* carece de la transparencia y fundamentos necesarios para solicitar una revisión administrativa y judicial adecuada.

Por su parte, la Corporación sostiene que los errores señalados por Coopharma carecen de mérito. En primer lugar, asegura que la fecha del 1 de julio de 2026 no forma parte de los términos del RFP 2026-05 ni de sus enmiendas, por lo que no constituye un criterio de evaluación, adjudicación o descalificación. Así pues, la CFSE no podía descalificar a PharmPix al amparo de un requisito que no es parte de la solicitud de propuestas.

En cuanto a que la adjudicación no estuvo sostenida por evidencia sustancial en el expediente, asegura que la *Resolución* describe el proceso de evaluación que siguió la Junta, resume las conclusiones del Comité Evaluador e identificó, específicamente, los criterios técnicos, funcionales, operacionales, económicos y de riesgo que consideró para otorgar la buena pro a favor de PharmPix. Afirma que contrario a lo que alega Coopharma, la evidencia sustancial no requiere que se provea o reproduzca cada documento o informes internos para que la adjudicación sea adecuada. Solo basta que la determinación encuentre apoyo en evidencia relevante que sostenga sus conclusiones y que

permita a una mente razonable comprender las razones de la adjudicación. Aduce, además, que, en un proceso de solicitud de propuestas, la agencia no está obligada a señalar las deficiencias de las ofertas no seleccionadas. En suma, la CFSE asevera que Coopharma no logra identificar en su alegato un solo hallazgo en la adjudicación que carezca de apoyo en el expediente administrativo. Veamos.

Después de revisar la totalidad del expediente, no podemos coincidir con la posición expresada por Coopharma. Ciertamente, del Aviso de Solicitud de Propuesta y sus enmiendas no surge que el licitador vencedor debía comenzar a brindar sus servicios el 1 de julio de 2026, como alega Coopharma. De hecho, en la hoja de Aceptación y Certificación de Oferta establece, específicamente, lo siguiente:

TIEMPO DE COMIENZO: El Licitador se compromete a comenzar en ____ día(s) calendario(s) la entrega de los bienes o la prestación de los servicios objeto de este Proceso Formal, después de recibida la Orden de Compra o formalizado el Contrato correspondiente. Del Licitador no indicar el Tiempo de Comienzo la Corporación entenderá que el mismo será efectivo el próximo día calendario.

Como podemos observar, dicha disposición deja a la elección del proponente el tiempo en que podrá comenzar a brindar los servicios contratados. No obstante, aclara que, si el licitador elegido no establece la fecha de comienzo, se entenderá que será efectiva el próximo día laborable, después de formalizado el contrato. Por tanto, el supuesto requisito obligatorio que debía cumplir PharmPix no forma parte de los términos del RFP 2026-05 y, por ende, no es causal de descalificación.

Tampoco, le asiste la razón a Coopharma en cuanto a que el expediente carece de evidencia sustancial que apoye la determinación de la Corporación. Nos explicamos.

La adjudicación del RFP 2026-05 establece con claridad los fundamentos que apoyan su determinación. Como parte de la *Resolución*, observamos que esta contiene: el licitador agraciado, la cantidad total adjudicada, las consideraciones técnicas y económicas, los criterios que

evaluó la Junta de Subastas, un resumen de las propuestas y el aviso sobre los términos para solicitar revisión administrativa. *Puerto Rico Asphalt v. Junta*, 203 DPR 734, 740-741 (2019). Para que la adjudicación de una subasta sea revisable, es necesario que esta exponga los fundamentos en que basó su decisión, aunque sea de forma sumaria. *Íd.* De esta forma, podemos revisar y determinar si la decisión fue justa o, por el contrario, arbitraria, caprichosa o irrazonable. *Íd.*

Cabe señalar, que el organismo administrativo no está obligado a proveer los informes y las evaluaciones técnicas, económicas y recomendaciones del Comité Evaluador y demás documentos del proceso de adjudicación. La alegación de que estos documentos son necesarios para fundamentar la *Resolución* no encuentra apoyo en el Reglamento de Subastas de la Corporación, Reglamento 9435 de 1 de marzo de 2023, ni en nuestro ordenamiento. *Puerto Rico Asphalt v. Junta*, *supra*.

En particular, el Reglamento 9435, en su Artículo VII, parte D, inciso 3, establece que:

Los documentos relacionados a las compras, subastas y procesos formales de la CFSE serán públicos, por lo que estarán accesibles a las partes interesadas. Sin embargo, no se considerarán documentos públicos accesibles a licitadores y terceras personas aquellos documentos de trabajo de la Junta y su Oficina, en particular durante sus deliberaciones, ni opiniones legales, los informes persuasivos o estudios especiales de los peritos, asesores o consultores de la Oficina de Procesos Formales y aquellos documentos que por su divulgación causaría un daño competitivo sustancial al licitador del que se obtuvo la información. [...].

Por consiguiente, el Informe del Comité, así como sus recomendaciones, correspondencia interna, actas o minutas no forman parte de la notificación de la adjudicación que la agencia está obligada a proveer. Ante la ausencia de arbitrariedad o irracionalidad en la determinación de la CFSE, concluimos que el error señalado no se cometió.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, confirmamos la *Resolución* recurrida.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria. El Juez Sánchez Báez disiente con opinión escrita.

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

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL¹

COOPERATIVA DE FARMACIAS PUERTORRIQUEÑAS		<i>Revisión Administrativa</i> procedente de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado Junta de Subastas
Recurrente		
v.	TA2026AP00718	Caso Núm. RFP 2026-05 CFSE
JUNTA DE SUBASTAS DE LA CORPORACIÓN DEL FONDO DEL SEGURO DEL ESTADO		Sobre: Impugnación de Adjudicación de Subasta
Recurrida		

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Grana Martínez, el Juez Ronda Del Toro, el Juez Sánchez Báez y la Jueza Lotti Rodríguez

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ ISAIÁS SÁNCHEZ BÁEZ

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2026.

Disiento respetuosamente de la muy estimada mayoría de este Panel. Hubiese revocado la adjudicación de la subasta, por falta de acceso oportuno y adecuado al expediente administrativo.

En el presente caso, la Junta de Subastas de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (en adelante, “CFSE”) no le proveyó acceso al expediente administrativo a la Cooperativa de Farmacias Puertorriqueñas (en adelante, “Coopharma”), sino hasta luego de haber culminado el término para ejercer su derecho de revisión de la subasta ante la Junta Revisora de Subastas adscrita a la Administración de Servicios Generales. Cabe señalar, sin embargo, que el Informe preparado por el Comité Evaluador nunca fue entregado a Coopharma, a pesar de que dicho cuerpo fue el organismo que realizó las evaluaciones técnicas, operacionales y económicas que sirvieron de base y fundamento para la adjudicación de la Junta de Subastas de la CFSE en este caso.

¹ Véase *Orden Administrativa DJ 2025-063C* de 27 de mayo de 2026, sobre enmienda a la orden de designación de Paneles en el Tribunal de Apelaciones.

No hay razón o privilegio que justifique que en esta etapa la CFSE mantenga como confidencial el referido Informe del Comité Evaluador.

El derecho de acceso al expediente administrativo de subasta es un corolario del derecho constitucional al acceso a la información pública. *Trans Ad. de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56, 67-70 (2008) (“una vez se ha adjudicado la buena pro de una subasta, el expediente que contiene los documentos recopilados en el trámite de la misma está sujeto a la inspección de cualquier ciudadano...”). Solo con ese examen oportuno y adecuado del expediente de la subasta, Coopharma hubiese estado en posición de ejercer adecuadamente su derecho a la revisión judicial de la adjudicación de la subasta.

Cabe mencionar que descansar únicamente en el contenido de una notificación, no es suficiente para subsanar la violación al derecho de inspeccionar el expediente y ejercer la revisión judicial. En *Trans Ad. de P.R.*, supra, el Tribunal Supremo resolvió que es un error que este Tribunal de Apelaciones descansa únicamente “en el contenido de la notificación de la adjudicación... [toda vez] que pueden existir razones ajenas al contenido de las propuestas de los licitadores y que no constan en la notificación, que justifiquen la revocación de la adjudicación de la subasta”. *Id.*, pág. 72.

En la medida en que Coopharma no pudo ejercer adecuadamente su derecho a la revisión judicial al no tener acceso oportuno al expediente, el remedio procedente era revocar la adjudicación de la subasta en cuestión y ordenarle a la Junta de Subastas de la CFSE, que pusiera a disposición a Coopharma el expediente administrativo, incluyendo el Informe del Comité Evaluador que sirvió de base para la adjudicación de la subasta. *Id.*, pág. 73.

ISAÍAS SÁNCHEZ BÁEZ
Juez del Tribunal de Apelaciones